FES TRANSFORMACIÓN

Otra ciudad es posible

Alfonso Iracheta

Con el apoyo de José A. Iracheta

LOS RETOS DEL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

creative commons

Otra ciudad es posible

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Otra ciudad es posible

Alfonso Iracheta

Con el apoyo de José A. Iracheta

LOS RETOS DEL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Otra ciudad es posible:
Los retos del desarrollo urbano en América Latina

© Friedrich-Ebert-Stiftung
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Ciudad de México.
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

Directora del proyecto
Astrid Becker

Gestión editorial
Mariel Navarro

Corrección y cuidado editorial
Alcachofa Ediciones · Raquel Laniado

Diseño
Buró Público

ISBN: 978-607-8642-70-0
Primera edición: diciembre de 2020.

Para solicitar publicaciones: transformacion@fesmex.org

www.fes-transformacion.org
FES Transformación Social-Ecológica
@fes_tse
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Todas nuestras publicaciones son de distribución gratuita.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Impreso en México.

ÍNDICE

Prólogo 9
—ASTRID BECKER

Presentación
—ALFONSO IRACHETA 13

Contenido del libro
—ALFONSO IRACHETA 17

CAPÍTULO I

Soporte conceptual de la transformación social-ecológica desde una perspectiva territorial-urbana 25

CAPÍTULO II

La urbanización en América Latina 49

CAPÍTULO III

Los grandes temas de la urbanización latinoamericana 87

CAPÍTULO IV

El gobierno de las ciudades 217

CAPÍTULO V

Los cambios internacionales y su impacto en la urbanización 227

CAPÍTULO VI

¿Hacia dónde ir?: propuestas de política 251

Referencias 269

Anexo 1 307

Anexo 2 333

Semblanza del autor 347

PRÓLOGO

América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo: alrededor de 80% de los latinoamericanos vive en ciudades. En las 23 zonas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes vive aproximadamente 20% de la población de América Latina y para 2025 se calcula que más de 100 millones de personas vivirán en 6 megaciudades. La urbanización es un proceso complejo con múltiples impactos sociales, económicos, ambientales y territoriales. Los resultados son la emisión creciente de gases de efecto invernadero, el deterioro de los ecosistemas, y la contaminación del aire y del suelo, además de una creciente brecha social: los grupos más vulnerables de la población viven cada vez más lejos de los centros urbanos con precarias condiciones de vivienda, falta de infraestructura y un ambiente poco sano. En el debate sobre la transformación social-ecológica en América Latina hay que buscar respuestas a los problemas de la urbanización masiva en la región para elevar la calidad de vida de los ciudadanos: la reducción del consumo energético, la reducción de las desigualdades sociales, el desarrollo de estrategias para ofrecer espacios habitables adecuados para todos y todas, y la elaboración de políticas públicas para alcanzar la sustentabilidad de los territorios y la justicia ambiental.

Desde 2014, la Friedrich Ebert Stiftung emplea una perspectiva progresista para acompañar los debates sobre los retos del desarrollo a través de su Proyecto Regional de Transformación Social-Ecológica con sede en México. El proyecto reconoce la necesidad de encontrar nuevos caminos de desarrollo que sean viables y sustentables tanto en la dimensión social como en la ecológica para hacer frente a las múltiples

crisis asociadas con los modelos económicos predominantes; acompaña discusiones sobre alternativas a los modelos de desarrollo, y analiza y promueve políticas públicas socialmente justas y ecológicamente sustentables. Además, busca construir puentes con los intercambios que se llevan a cabo en Europa y otras regiones para abrir espacios de diálogo. Los insumos, análisis y aportes para fortalecer el debate programático y discursivo sobre las transformaciones —necesarias para superar las distintas crisis socioambientales que enfrentan América Latina y el mundo— han sido elaborados junto con un grupo multidisciplinario de expertos de 14 países de América Latina y coordinados desde la sede del proyecto en México. Los resultados de este trabajo se publican en la Biblioteca Transformación.

Su primer libro, *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica,* analiza los cambios estructurales que deben favorecerse en América Latina. El segundo, *Más allá del PIB hay vida: Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina,* compila estudios, análisis y discusiones críticas sobre alternativas de desarrollo y vías de transformación. En el libro tercero, *Esto no da para más: Hacia la transformación social-ecológica en América Latina,* presentamos el concepto de la transformación social-ecológica y propuestas para conducir este proceso. En los cuatro tomos del cuarto libro, *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina,* hemos presentado estudios sobre la matriz productiva en los países de la región para contribuir al debate sobre cómo se puede cambiar la estructura productiva con el enfoque de la transformación social-ecológica.

Es muy grato presentar en el libro cinco de la Biblioteca Transformación, *Otra ciudad es posible: Los retos del desarrollo urbano en América Latina,* un análisis complejo de la matriz territorial escrito por Alfonso Iracheta, miembro del Grupo de trabajo regional. El autor analiza los procesos de la urbanización en América Latina y presenta sus investigaciones sobre grandes temas de la urbanización como la demografía, el patrón territorial urbano, los problemas ambientales de urbanización sin planificación, el uso del suelo urbano, la vivienda social urbana, los espacios públicos, la movilidad, el transporte y el gobierno de las ciudades; siempre con el enfoque de la transformación social-ecológica. Relaciona los desarrollos en América Latina con debates e iniciativas internacionales y finaliza con propuestas para nuevas

políticas urbanas e ideas para una agenda urbana de la transformación social-ecológica. Queremos aprovechar para agradecer a Alfonso Iracheta por su valioso insumo para la Biblioteca Transformación.

Con este quinto volumen de la Biblioteca Transformación esperamos contribuir a un amplio debate sobre el desarrollo de las ciudades a niveles nacional y regional e incentivar acciones y políticas concretas dirigidas a una transformación social-ecológica.

—ASTRID BECKER
Directora del Proyecto Regional
Transformación Social-Ecológica
en América Latina
Friedrich Ebert Stiftung

PRESENTACIÓN

El propósito central del proyecto grupal Transformación Social-Ecológica en América Latina, animado y coordinado por la Friedrich Ebert Stiftung (FES), es analizar críticamente la situación que enfrenta la región e identificar los ámbitos clave para su necesaria transformación desde una perspectiva social-ecológica que sea la plataforma para convocar a la reflexión y sobre todo a la acción de los actores sociales.

A partir de esta óptica, el análisis sobre **los retos del desarrollo urbano en América Latina** está orientado a entender las causas de los procesos y los problemas de la ocupación de su territorio, con énfasis en la configuración urbana y en las causas y consecuencias de los serios problemas ambientales que enfrentan sus países y ciudades. Dicho análisis exige un enfoque holístico, analítico y estratégico para explorar posiciones y explicaciones diversas, así como para enfocar los temas de mayor prioridad, ya sea por ser causales de otros o por provocar los mayores impactos en el desarrollo socioespacial. El estudio estaría incompleto si no promoviera agendas de propuestas e intervenciones desde la esfera pública y desde la sociedad para enfrentar las contradicciones observadas y dar pasos hacia su transformación social-ecológica.

Desde una perspectiva socioespacial no hay una definición clara y única sobre América Latina, particularmente por la heterogeneidad que predomina en la subregión del Caribe. En este sentido, se reconoce que el subcontinente es muy diverso en lo cultural, demográfico y social, y muy diferenciado en su configuración espacial por su conformación geográfica y ambiental.

Por otro lado, la tendencia que homogeneiza las naciones latinoamericanas —además del tronco lingüístico e histórico-cultural— es el modelo de desarrollo capitalista global que tiene fuertes inclinaciones a la acumulación desigual, a la extracción de los recursos naturales y a la ocupación y explotación de los territorios. Desde la perspectiva de las ciudades, salvo excepciones extraordinarias, estas presentan tendencias y problemas reconocibles cuya comprensión requiere analizar la historia reciente del proceso de urbanización y la metropolización desde una mirada crítica, revisando en particular los procesos que han sido determinantes en la configuración socioespacial y que han llevado a las ciudades y metrópolis latinoamericanas a enfrentar problemas y retos muy serios que requieren ser estudiados y entendidos, como base para atenderlos con agendas que sean integrales, de largo plazo y socialmente participativas.

Desde otro ángulo, aunque reconocemos esta paradoja de heterogeneidad, peculiaridad y especificidad de cada ciudad, además de los aspectos que las homogeneizan; este estudio requiere ser comparativo y capaz de identificar algunos de los retos y tendencias comunes de desarrollo urbano que enfrentan los países de la región como resultado de los procesos de urbanización acelerada y como consecuencia de la intervención de los gobiernos, los mercados y los actores sociales en dichos procesos.

Si bien los sistemas urbanos de cada país son complejos e integran múltiples ciudades, se aprecia que las grandes metrópolis de cada uno tienden a sintetizar las características principales del proceso de urbanización. Por ello se determinó concentrar el análisis en las capitales de los países, agregando en dos casos —Bolivia y Brasil— a su ciudad primada. Igualmente, ante la vastedad de países e islas que conforman el Caribe y las limitaciones de información de cada uno, se tomó la decisión de analizarlo en conjunto y destacar sus principales metrópolis.

Sin demeritar el sistema urbano de cada país, lo anterior se debe a que gran parte de las actividades determinantes del desarrollo nacional se concentra en las ciudades capitales o en la ciudad principal: desde la economía y las finanzas hasta la investigación científica y las funciones culturales, al igual que el poder de buena parte de los actores sociales.

Por otro lado, como se ha destacado en estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros, la metropolización se ha convertido en el fenómono más relevante de la región latinoamericana. Asimismo, este fenómeno ha presentado un reto de gobernabilidad y gobernanza de gran magnitud: en 2015 la población urbana de la región superaba 80% de la población total, las metrópolis analizadas en este texto concentraban más de 123.3 millones de habitantes —equivalentes a cerca de 20% de la población total de las naciones (Tabla 1)—, y para 2025 se ha estimado que al menos 100 millones de latinoamericanos residirán en apenas seis megaciudades.

Tabla 1. Zonas metropolitanas (ZM) seleccionadas y población total, 2015

Zona metropolitana	País	Población total metropolitana
São Paulo	Brasil	21,090,791
Ciudad de México	México	20,892,724
Buenos Aires	Argentina	15,903,118
Lima	Perú	9,963,732
Bogotá	Colombia	9,325,166
Santiago	Chile	6,823,568
Brasilia	Brasil	4,000,364
Santo Domingo	República Dominicana	3,790,520
Guatemala	Guatemala	3,353,950
Caracas	Venezuela	3,289,886
Puerto Príncipe	Haití	2,618,894
Quito	Ecuador	2,551,721
San Juan	Puerto Rico	2,320,509
La Habana	Cuba	2,121,871
Asunción	Paraguay	2,068,073
Montevideo	Uruguay	2,059,988
San Salvador	El Salvador	1,767,102
Santa Cruz de la Sierra	Bolivia	1,754,717
Panamá	Panamá	1,740,232
La Paz	Bolivia	1,695,644
Managua	Nicaragua	1,654,119
San José	Costa Rica	1,348,144
Tegucigalpa	Honduras	1,190,230
TOTAL: 23 METRÓPOLIS		123,325,063

Fuente: ver Tabla 2.

CONTENIDO DEL LIBRO

La construcción del marco conceptual del proyecto de Transformación Social-Ecológica en América Latina, como resultado de los debates del Grupo de trabajo de dicho proyecto[1], es el soporte fundamental de este ensayo sobre los retos del desarrollo urbano en la región. Nos propusimos resolver tres cuestiones: la primera es "traducir" dicho marco conceptual a una perspectiva territorial-urbana. Con ese fin hemos hecho un esfuerzo por asumir explícitamente una conceptualización progresista de transformación social-ecológica de las ciudades de América Latina a partir de tres principios básicos: el progresismo (enfoque progresista), la justicia social y la sustentabilidad como guías para construir alternativas de transformación social-ecológica para las ciudades de la región. La segunda cuestión ha sido justificar el porqué de una transformación social-ecológica de las ciudades de la región y la tercera, dar a la investigación un carácter integral (**capítulo 1**).

La adopción de este marco conceptual sirvió para elaborar un conjunto de reflexiones y conceptos relativos a la urbanización latinoamericana, partiendo de la aceptación de la organización territorial como una construcción social y una cuestión de Estado, de "lo urbano" como objeto de estudio y de la percepción de la configuración espacial urbana como una totalidad, entendida como un sistema complejo que solo se explica

1. Publicado por la FES como libro titulado *Esto no da para más: Hacia la transformación social-ecológica en América Latina,* presentado formalmente en la Ciudad de México el 1º de octubre de 2019.

y se interviene adecuadamente si se reconocen todos sus elementos y las relaciones entre ellos.

Desde estas perspectivas, analizamos el papel de los principales actores sociales en el desarrollo urbano: el Estado, los mercados y la sociedad; y a partir de ello reflexionamos sobre la historia reciente de la urbanización latinoamericana en la que destacan tres grandes periodos: el caracterizado por el Modelo primario exportador, hasta la década de 1950; el de Industrialización por sustitución de importaciones, hasta el cierre de la década de 1970; y el denominado Modelo neoliberal, hasta la fecha (2020). Esta revisión permitió culminar con el reconocimiento de un conjunto de retos críticos que enfrentan las ciudades de Latinoamérica y que permiten asumir la necesidad de transitar a una nueva época posneoliberal que es necesario imaginar y construir desde la óptica de la transformación social-ecológica (**capítulo 2**).

La revisión de la historia reciente de la urbanización ha permitido distinguir temas, fenómenos, procesos y problemas que han adquirido particular relevancia en el subcontinente, y que se han organizado en el **capítulo 3**. En primer lugar: la demografía y su relación con la urbanización, porque América Latina es un subcontinente que ha crecido a tasas muy dinámicas, se ha convertido en la región más urbanizada del planeta, y sus ciudades destacan por la desigualdad socioespacial y la informalidad económica. En segundo lugar se analizan los patrones territoriales de las ciudades latinoamericanas porque su expansión desordenada, insustentable y segregadora es uno de los retos más relevantes de la planificación urbana. En tercer lugar se analizan la cuestión ambiental y la ciudad, temas que son muy relevantes por dos razones: el papel de las ciudades en el cambio del clima global y el consumo de energía y recursos naturales —agua en particular— que ha generado situaciones críticas en multitud de ciudades debido a la sobreexplotación de los acuíferos y a la afectación de espacios que debieran ser preservados (como los humedales, las costas, los bosques, la selva y los manglares, entre otros), reconociendo que la urbanización es un tema central que afecta las condiciones naturales ya que prácticamente no hay resquicio en la Tierra que no esté siendo explotado u ocupado para favorecer la urbanización planetaria. En cuarto lugar se analiza el suelo y lo que se denomina la "financiarización" inmobiliaria; el tema más importante en la historia reciente de la urbanización debido a que los mercados formales e informales de suelo, los mercados de la construcción y el financiero

se han convertido en conductores del crecimiento urbano porque han logrado controlar la clave del proceso de urbanización: la localización y la apropiación de rentas; con lo cual han rebasado al Estado en el control de este proceso. En quinto lugar, muy relacionado con el suelo, se examina el fenómeno habitacional y particularmente las políticas de vivienda social en América Latina, que representan un hito —en el proceso de la economía neoliberal y en las políticas sociales asumidas por los gobiernos nacionales— y tienen impactos sociourbanos muy importantes. En sexto lugar, ante la irrupción de los nuevos "artefactos" urbanos (De Mattos *dixit*) como los centros comerciales (*malls*), los espacios públicos —sean parques o plazas públicas— tienden a quedar atrás como centros de encuentro y construcción del tejido social urbano en momentos en que la inseguridad y el individualismo se imponen en los barrios de las ciudades. En séptimo lugar: la movilidad y los transportes en las grandes ciudades de América Latina requieren un análisis profundo porque ya son asuntos de alta política. Una de las razones de los movimientos sociales urbanos ha sido la crisis de los transportes y la explosión del uso del automóvil ante la ineficiencia de los transportes públicos y la mínima atención —salvo casos honrosos— a los medios no motorizados de locomoción ordinaria como las vías peatonales y la bicicleta; además, los transportes son una de las causas fundamentales de la emisión de gases de efecto invernadero y tienen un alto impacto en el cambio climático.

El **capítulo 4** se ha centrado en el gobierno de las ciudades con el fin de dilucidar los grandes retos que se concentran en los gobiernos locales y en la crisis de la planificación. Desde hace casi cuatro décadas, en la mayor parte de las naciones de la región se han cedido a los mercados decisiones fundamentales en las ciudades como la localización de los grandes usos del suelo y esto tiene impactos en la sustentabilidad de los ecosistemas y en la equidad social y espacial. Las nuevas modalidades de gobierno local, más centradas en la gobernanza de base territorial y en la participación efectiva y corresponsable de redes de colaboración conformadas por actores sociales, representan una corriente de aire fresco que alienta las posibilidades de transformación social-ecológica de algunas ciudades del subcontinente.

En el **capítulo 5** se rescatan los grandes cambios internacionales que han surgido en las últimas décadas a raíz del reconocimiento del papel central que tienen las ciudades en el desarrollo, así como de la

profundización de la crisis socioespacial que sufren casi todas las ciudades de la región. El enfoque principal se centra en el análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, así como en la Nueva Agenda Urbana promovida por ONU-Hábitat —además de las críticas que ha recibido— y otras iniciativas internacionales que pretenden aportar nuevas estrategias para paliar los problemas urbano-metropolitanos y centrados en aspectos fundamentales del desarrollo urbano como la defensa del hábitat de los pobres, la recuperación de la gobernanza urbana o la instauración de políticas de resiliencia ante el creciente riesgo en que se encuentran las ciudades; también en la promoción de la "inteligencia urbana" o el concepto de *Smart City* como estrategia enfocada en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como instrumentos para elevar la eficiencia de las funciones urbanas y de los gobiernos, la calidad de vida de sus ciudadanos y la mejora de las condiciones del ambiente. Por otra parte, este capítulo analiza los nuevos retos que reprensentan la política internacional y los cambios globales para las ciudades latinoamericanas en el intento de dilucidar sus impactos.

El **capítulo 6** se centra en la búsqueda de propuestas de política a partir de un conjunto de principios y prioridades que debieran conducir a la construcción de una agenda urbana de transformación social-ecológica, los cuales corresponden a los grandes temas que caracterizan a la urbanización latinoamericana.

Finalmente, el estudio se complementa con dos anexos: el primero incluye un conjunto de mapas que muestran la expansión territorial de las metrópolis analizadas y el segundo presenta algunas buenas prácticas de desarrollo urbano de países de la región. Finalmente, se anotan las referencias consultadas.

AGRADECIMIENTOS

Debo un inmenso agradecimiento a la Friedrich Ebert Stiftung (FES) y en especial a Christian Denzin, coordinador del proyecto de Transformación Social-Ecológica, por la oportunidad que me ha dado de ser parte de este gran proyecto para América Latina; igualmente, al Grupo latinoamericano de trabajo[2] porque sus reflexiones permiten respirar otros aires y construir colectivamente otra mirada sobre un desarrollo latinoamericano que es posible si sentamos las bases de una transformación social y ecológica para nuestros países.

Este libro se escribió y reescribió varias veces conforme abrevaba de los debates y textos que, a lo largo de casi tres años, desarrollaron mis muy queridos/as y respetados/as colegas. Los libros y ensayos generados por este extraordinario grupo de expertos serán, sin duda, un hito en el pensamiento latinoamericano; no solo por las luces que cada uno/a ha aportado para entender nuestra realidad y reinterpretarla sino porque han logrado construir otro camino y mostrar que, más allá del modelo de acumulación de riqueza y de explotación de los recursos

2. El Grupo de trabajo se integró por los siguientes investigadores: Christian Denzin (Alemania, coord.), Álvaro Cálix (Honduras-Ecuador), Gonzalo Martner (Chile), Henry Mora (Costa Rica), Gerardo Ardila (Colombia), Manuel Rodríguez Becerra (Colombia), Roberto Kreimerman (Uruguay), José De Echave (Perú), Pablo Bertinat (Argentina), Vivianne Ventura-Dias (Brasil), Fernanda Wanderley (Brasil), Alejandro Chanona (México), Pablo Sarandón (Argentina), Antonio De Lisio (Venezuela), Jeannette Sánchez (Ecuador), Gustavo Codas † (Paraguay-Brasil), Martha Ivette Aguilar (El Salvador), Oscar Oszlak (Argentina) y Alfonso Iracheta (México).

de la naturaleza sin límite, hay esperanza de una vida más equitativa y sostenible para nuestra América Latina.

A Paola Siclari, Gerardo Ardila y Antonio De Lisio debo mi agradecimiento por sus comentarios y observaciones, centrales para mejorar el proyecto. De Centro Eure agradezco el apoyo de Isaías Martínez, Érika Soto y Jorge Gómez en la elaboración de gráficos, mapas y un sinfín de cálculos. La corrección de estilo en un texto como este requiere de conocimiento, experiencia y sobre todo paciencia; Raquel Laniado ha realizado un gran trabajo resolviendo las pifias de quien esto escribe. En la FES, Mariel Navarro coordinó eficazmente este esfuerzo y ha sido la decisión y compromiso de Astrid Becker, directora del proyecto de Transformación Social-Ecológica, quien ha auspiciado que este libro salga a la luz.

Por último —y no menos importante—, gracias a José Iracheta, mi hijo y colega, porque construyó la primera columna conceptual para entender la urbanización de América Latina, a partir de la cual han girado las múltiples versiones de este ensayo. Asumo que esta, la última versión, será capaz de mover algunas conciencias y movilizar las ansias políticas de cambio. En este sentido, no ha sido escrita para concluir sino para provocar debate por una parte y movilización social por la otra. Si esto se logra, aunque en medida muy limitada, habré cumplido con el encargo y honrado el privilegio de ser parte de este gran esfuerzo intelectual y político por lograr una transformación social-ecológica, poniendo el conocimiento al alcance de todos como herramienta para construir el otro discurso: el de la transformación de la sociedad y el derecho de la naturaleza.

Lerma, México, septiembre de 2020.

CAPÍTULO I

Soporte conceptual de la transformación social-ecológica desde una perspectiva territorial-urbana

a. Introducción

De acuerdo con Swyngedouw (2018, p. 154), cuando Paul Crutzen (2002, p. 23) nombró la era geológica que vive el mundo como "Antropoceno", sucesora del Holoceno, evidenció que el proceso socioespacial de fusión de cambios y metabolismos físicos y sociales nos ha llevado a una nueva forma geográfica de este periodo: la urbanización planetaria; y refiere la identificación de este proceso con el hecho de que cada rincón de la Tierra está dedicado, directa o indirectamente, a asegurar la expansión y reproducción del proceso de urbanización. Propone centrar la pregunta clave no sobre "qué tipos de naturalezas están presentes en la ciudad, sino más bien sobre la forma capitalista de urbanización de naturalezas: el proceso a través del cual toda clase de 'cosas' no humanas se movilizan socialmente, con un guión discursivo imaginado, económicamente

inscrito y mercantilizado, políticamente disputado, regulado institucionalmente y físicamente metabolizado/transformado para producir asociaciones socio-ecológicas que apoyan el proceso de urbanización" (Swyngedouw, 2018, p. 154).

Los problemas tan graves que enfrenta el mundo exigen una transformación de los sistemas social, económico, político, energético y científico-tecnológico porque los que se encuentran vigentes no han podido hacer frente a la persistencia y agudización del calentamiento global, los cambios demográficos —especialmente las migraciones—, la pérdida de biodiversidad y calidad ambiental, el creciente desempleo, y la desigualdad social y espacial. Esta crisis societal requiere transiciones que conduzcan a una transformación profunda de dichos sistemas.

Como acierta Swyngedouw (2008, p. 155), "la naturaleza como marco de condicionamiento externo para la vida urbana ha llegado a su fin" y exige una profunda reconsideración de la relación entre naturaleza y urbanización desde la política, en el sentido de llevar lo político al medioambiente urbano, como es el caso de las perspectivas de justicia ambiental urbana y de ecología política urbana.

La relativa novedad de estos enfoques requiere analizar la interrelación y la interdependencia entre los sistemas que configuran lo económico, lo social, lo ambiental y lo territorial. Esto implica un conjunto de *trade-offs* porque conforme se operan cambios en un sistema, se afecta el resto (Dimitrova *et al.*, 2013, p. 9); es decir: un conjunto de resultados contraproducentes —intencionales o no, visibles o no— de acciones para cambiar, que transforman las intenciones de la acción precisamente en su contrario (Martner y Mora, 2017, p. 16). Algunos ejemplos claros de esto son los objetivos contradictorios del crecimiento económico ilimitado frente a las capacidades finitas ambientales o el impulso al crecimiento del parque automotor ante la limitada infraestructura vial y sus impactos en el cambio climático.

Resulta obvio que una transición social-ecológica no se puede lograr mediante cambios en un sistema de manera aislada: es fundamental que estos cambios ocurran de manera sistémica y alineada, reconociendo los encadenamientos y las relaciones entre sistemas. Este enfoque adoptado por la Unión Europea (Dimitrova *et al.*, 2013, p. 9) coincide con Martner y Mora (2017, p. 16), quienes asumen la tesis de que se requieren cambios profundos en las relaciones sociales de producción y su régimen sociometabólico, tomando como base la satisfacción de las necesidades

humanas sin la exclusión de nadie, con el criterio de una sociedad donde quepamos todos y con la naturaleza incluida.

> Esto apunta hacia un cambio necesario en las relaciones sociales de producción capitalistas, no por razones meramente ideológicas sino porque ellas se basan en una estructura que crea, de manera indirecta, los problemas de cuya solución se trata. Eso se debe al hecho de que el propio automatismo del mercado, como corazón de las relaciones capitalistas de producción, contiene una constante tendencia a los desequilibrios, que resulta en los problemas (…) del desempleo, la exclusión y la destrucción ambiental. Urge entonces ejercer un control tal del mercado, de modo que estas tendencias hacia el desequilibrio sean contrarrestadas y controladas lo más posible. Aunque sean determinadas estructuras las que lleven a estos efectos indirectos de la acción intencional; la intencionalidad sigue siendo lo básico y el punto de partida. Pero el cambio de 'estructuras' de por sí no resuelve el problema, sino que tan solo posibilita resolverlo, haciendo posible que las intenciones y las decisiones sean las adecuadas para lograr los efectos buscados (Martner y Mora, 2017, p. 17).

La complejidad de la realidad socioespacial y el conjunto de principios rectores que determina el carácter conceptual y la estructura analítica de un proyecto orientado a la transformación social-ecológica de las ciudades de América Latina desde una perspectiva progresista, exigen asumir conceptos para facilitar el análisis y la interpretación de los temas que deben ser estudiados.

Como consecuencia de esto, ha sido necesario elaborar una nota conceptual que permitiera ordenar y sustentar la investigación, en la cual desarrollamos un conjunto de principios y compromisos de orden ideológico, político e intelectual que permite conceptualizar una visión propia a la que denominamos **transformación social-ecológica** de América Latina. Esta visión es la recuperación de un pensamiento progresista —arraigado en América Latina— que ha sido ampliamente debatido y actualizado por el Grupo de trabajo auspiciado y coordinado por la FES y que, además, ha tomado forma en un conjunto de documentos que contienen su marco conceptual, los cuales se han integrado en un libro publicado como parte de la Biblioteca Transformación de

la FES.[3] Hemos tratado de recuperar y adaptar este pensamiento con el desarrollo urbano como objeto de análisis y de transformación, considerando los cambios que la región —y el mundo— ha sufrido en las últimas décadas.

Por ello, partiendo de una perspectiva integrada del proceso de producción y reproducción socioespacial urbana, este texto no solo se orienta a analizar los grandes temas y fenómenos que determinan y/o condicionan la urbanización de las grandes ciudades latinoamericanas sino también a considerar la relación y los impactos de diversos procesos sobre su ordenamiento territorial y las transformaciones ambientales que enfrentan, considerando para ello un conjunto de conceptos a fin de identificar el territorio como una construcción social y como una cuestión de Estado; así como recuperar "lo urbano" como un objeto de estudio en el intento de asumir a la configuración urbana con una visión de totalidad, no solo como condición para entenderla sino como camino para poder intervenir en la transformación de nuestro objeto de estudio: el espacio urbano bajo el principio de que "la teoría urbana sin naturaleza no puede ser más que incompleta" (Swyngedouw, 2018, p. 155).

b. Hacia una conceptualización progresista de la transformación social-ecológica de las ciudades latinoamericanas

I. ¿Por qué una transformación social-ecológica?

Los diversos estudios y aportaciones que conforman el proyecto Transformación Social-Ecológica auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert dejan claro que la crisis del desarrollo en América Latina no es solo material sino de pensamiento y de ideas, y que no se puede encauzar un verdadero desarrollo sin una transformación social-ecológica entendida como una totalidad indivisible que exige un conjunto de cambios estructurales que

3. El libro se titula *Esto no da para más* y está al alcance de todos en la página de la FES. Si bien este marco conceptual es el resultado de largos e intensos debates en el seno del Grupo de trabajo; Gonzalo Martner y Henry Mora son quienes en un inicio lograron integrar y dar coherencia a este esfuerzo teórico-político, seguidos por Martner en su etapa de maduración.

dejen atrás los mitos del desarrollismo, el extractivismo, y que —desde una movilización social y un Estado democrático— permitan avanzar hacia sociedades donde quepan todos, en las cuales se reconozcan y apliquen los derechos de las personas y también el derecho de la Tierra.

Si recordamos el Club de Roma —que pronosticó el agotamiento de los recursos y el espectro de la escasez en la naturaleza, y señaló el proceso de urbanización como el causante del mismo— pareciera que los límites del crecimiento se han vuelto una realidad bajo el modelo capitalista neoliberal extractivista y desarrollista que en la mayor parte de las naciones latinoamericanas se caracteriza por acumular riqueza a costa de la desposesión (David Harvey *dixit)* de grandes grupos sociales y de la extracción ilimitada e insustentable de recursos de todo tipo.

Siguiendo a Henry Mora[4], la "rebelión de los límites" o la "rebelión de la naturaleza" está llevando a la humanidad a una crisis ecosocial global que ya se encuentra en curso, mientras los límites planetarios desde la ecología y la biocapacidad se evidencian. Esta crisis se manifiesta de múltiples maneras:

Límites del crecimiento

- El extractivismo, producción, distribución, consumo y generación de residuos, y destrucción de recursos naturales sobre la tierra (los bosques, la biodiversidad), el subsuelo (la minería, las extracciones petrolera y de gas), las franjas costeras (los manglares y las dunas), los mares y los ríos (las pesquerías y la contaminación).
- La multiplicación de los contaminantes que están alcanzando prácticamente todos los rincones de la Tierra.
- La urbanización descapitalizada e insustentable en la mayor parte de los países, sobre todo en los "no desarrollados"; y la "hipercapitalizada" en los países de mayor desarrollo relativo y en los megaproyectos turísticos, productivos y carreteros.

Límites de la naturaleza

- El cambio climático es el fenómeno ecológico más grave que ha enfrentado la humanidad en su historia. Las evidencias son claras

4. Debate del Grupo de trabajo del proyecto Transformación Social-Ecológica de América Latina en la Ciudad de México el 20 y 21 de abril de 2017.

y los riesgos reales. Las decisiones para transformar las matrices —de producción, distribución, consumo y energética— son fundamentales para reducir los riesgos.
- Los excesos en la ocupación y explotación del territorio, así como en la expansión y funcionamiento de las ciudades, son ingredientes centrales de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), la pérdida de biodiversidad y la fragmentación del hábitat.

Límites de la ecoeficiencia y de la tecnociencia
- El mito de la tecnología o determinismo tecnológico adjudica a la tecnología la solución de los problemas socioecológicos, liberando a los Estados y a los mercados de sus responsabilidades primarias y privilegiando los regímenes vigentes: el económico, basado en el lucro, en los valores de cambio y en un crecimiento sin límites ni controles; y el energético, basado en la explotación ilimitada de minerales y de combustibles fósiles.
- Los límites del desarrollo sostenible y del paradigma socioecológico bajo el modelo extractivista vigente.

Límites de la convivencia entre los seres humanos
- Las pésimas condiciones sociales, económicas y laborales; la exclusión, la pauperización y la precariedad de vida de millones de seres humanos.
- La concentración del poder económico y político en élites cada vez más pequeñas y selectivas, y las limitadas expectativas sociales de una mejor vida en las grandes mayorías urbanas y rurales conforme se agudizan la desigualdad, la inequidad y la pobreza.

Límites de la política
- El secuestro de la política y la exclusión de los ciudadanos de las decisiones de política pública que impone un modelo pretendidamente único, que apenas alcanza para una democracia representativa (no participativa).
- La banalización de la democracia y su conversión en una mercancía.
- La imposición de un modelo político limitado en el que los ciudadanos no participan de las decisiones sobre su presente y su futuro.

Pregunta Henry Mora: ¿es posible quebrar los paradigmas dominantes desde la filosofía y desde la política, y construir uno **emancipatorio y alternativo**?, ¿es posible construir las ideas de un nuevo paradigma que nos permita democratizar, socializar y ecologizar los mercados? Y, *a contrario sensu,* ¿es posible desmercantilizar, desconcentrar, desfosilizar/descarbonizar la vida? Los límites y excesos a los que la humanidad ha llegado plantean nuevas perspectivas que estos límites alimentan (por ejemplo: la fractura del modelo neoliberal, la emergencia de movimientos sociales y el surgimiento de opciones progresistas y sostenibles).

En esta línea de pensamiento parece que **el debate no necesariamente es sobre alternativas de desarrollo sino sobre alternativas al desarrollo vigente**, es decir: transitar de un modelo que está llegando al límite a un postdesarrollo que mire más allá, con una perspectiva que ponga por delante una alternativa de vida social-ecológica en la cual el bienestar material no sea a costa del ambiente y sea para todos; teniendo como horizonte que cada comunidad alcance niveles de bienestar suficientes, equitativos y sostenibles a partir de su cultura, su historia y su territorio. Esta situación no se puede alcanzar a través de los modelos desarrollistas porque el traslado acrítico de los principios económicos que se aplican en los llamados países desarrollados a los no desarrollados no ha logrado captar las enormes diferencias y diversidad de culturas, historias, territorios e instituciones entre ambos grupos de países, y menos reconocer su situación geoeconómica y geopolítica, ni la persistencia de los intereses de los grupos dominantes —nacionales e internacionales— que ha llevado estos principios al fracaso.

Por ello han surgido diversas posiciones y paradigmas alternativos a los dominantes. Solo a manera de ejemplo, destacan:

- Los promotores de las propuestas andinas y mesoamericanas del Buen Vivir, que rechazan los valores utilitarios y enfatizan la noción de armonía de sentimientos y de afectos, así como el ejercicio de derechos humanos y derechos de la naturaleza, conformando un conjunto de orientaciones éticas para las esferas pública, privada y social (Martner, 2017a, p. 3).
- Otra visión, La Comunalidad, promueve que a las personas les importen los demás, que se desarrollen acciones de cuidado de unos a otros y que se luche por la construcción de un tejido social solidario y complementario (Martner, 2017a).

- La aparición de la *Encíclica Verde* enfatiza la responsabilidad social y ambiental de las empresas y de los gobiernos frente a las necesidades y límites de la naturaleza; un enfoque sin duda novedoso proviniendo de la máxima jerarquía de la Iglesia Católica.
- El enfoque del Decrecimiento o, tal vez más adecuadamente, el Crecimiento Selectivo, en el sentido de reconocer que la humanidad requiere más energía, más alimentos y más viviendas, pero no a los costos del extractivismo ambiental, de la distribución desigual de los beneficios del crecimiento ni de la urbanización —en la que unos cuantos acumulan a costa del resto de la sociedad— donde persiste la obsolescencia programada de todo tipo de bienes y la producción de bienes y alimentos chatarra; todo ello justificado por razones de mercado.
- La Justicia Ambiental Urbana (Swyngedouw, 2018, p. 157), movimiento social fundado en conocimientos científicos sobre la distribución desigual de los "bienes" y los "males" ambientales en la ciudad que generalmente reflejan la distribución espacial del poder, de la riqueza y de los ingresos. Este enfoque reconoce los conflictos e intereses de poder en el proceso de urbanización de la naturaleza conducidos por los arreglos tecnogerenciales dirigidos por la élite. Se ha definido "como una cuestión de (in)justicia distributiva, coreografiada y estructurada por las relaciones altamente desiguales de poder político y económico a través de las cuales se toman las decisiones sobre la distribución ambiental" (Swyngedouw, 2018, p. 158), abriendo una visión política en la cual las características de distribución desigual del metabolismo urbano ocupan un lugar central.
- La Ecología Política que, siguiendo principios similares a los antes expuestos, plantea desechar y sepultar el mito del desarrollo y el crecimiento sin límites, enfatiza los derechos de los seres humanos y los de la naturaleza, y cuestiona las políticas de los gobiernos neoliberales a la vez que reconoce las evidentes contradicciones de los gobiernos progresistas en América Latina (Toledo, 2017, p. 20). La Ecología Política Urbana enfoca su mirada interpretativa "hacia las desigualdades socioecológicas incorporadas y moldeadas por la producción y reproducción de la propia urbanización capitalista" (Swyngedouw, 2018, p. 159) y, a diferencia de las proyecciones apocalípticas, considera la escasez como un resultado

socioecológico conducido por los imperativos de la "acumulación por sentido de la acumulación" y del "crecimiento por el bien del crecimiento", así como por las fuerzas del mercado como instrumentos fundamentales de asignación a la sociedad y a la naturaleza; y reconoce la crisis socioecológica como un hecho que deriva del patrón de acumulación aún vigente, procesos que están mediados por instituciones y gobiernos generalmente democráticos responsables de mantener dicho patrón. Esta articulación entre mercado, Estado y grupos sociales con las condiciones urbano-ambientales hace muy conflictivos los procesos socioespaciales y ambientales (Swyngedouw, 2018, pp. 159-160). En síntesis, la Ecología Política Urbana

> se preocupa del proceso político democrático y emancipador a través del cual se lleva a cabo una transformación ecológica políticamente integrada. En lugar de invocar una noción normativa de justicia ambiental o de una naturaleza idealizada [equilibrada] (...) [se centra en la realidad] de la presumida igualdad política democrática en los procesos de toma de decisiones que organizan la transformación social-ecológica y coreografían la gestión de los comunes. Al hacerlo, la atención pasa de una perspectiva tecnogerencial o ética a una posición decididamente política, articulada a la noción de igualdad, que considera que el dilema ecológico está inexorablemente asociado con la actuación política democrática, y que se centra en las condiciones fundamentalmente politizadas, a través de las cuales se producen las naturalezas (Swyngedouw, 2018, p. 160).

Desde la práctica de la política cotidiana, la Ecología Política se orienta también al estudio de los conflictos que se generan entre las comunidades locales y los grandes intereses económicos y políticos relacionados con los proyectos extractivos (minería, agricultura, turismo y desarrollo urbano).

Todos estos esfuerzos tienen en común la construcción de nuevos paradigmas y principios para el desarrollo que ponen el acento en atender las necesidades de las mayorías sociales y en defender y recuperar los valores ambientales.

Desde la óptica de la urbanización latinoamericana las perspectivas anteriores adquieren una gran dimensión, no solo porque la urbanización

es el proceso social, económico y territorial dominante en la mayor parte de los países de la región sino porque sus impactos en la crisis ambiental global son muy evidentes y porque el paradigma mercantil —que en muchas ciudades alcanza grados de extractivismo y desposesión en los cuales los perdedores netos son los grupos sociales de menor ingreso y la naturaleza— predomina en el proceso de expansión de las ciudades y en la persistencia de la desigualdad socioespacial.

Su importancia nos lleva a reconocer la ocupación del territorio y el proceso de urbanización como una matriz del desarrollo que debiera orientarse a la reducción del consumo energético y la emisión de GEI, a desarrollar estrategias que permitan ofrecer espacios habitables adecuados para todos —con énfasis en los más pobres— y a generar acciones para reducir la desigualdad socioespacial, elevar la calidad de vida de los ciudadanos, y poner el acento y las prioridades de las políticas públicas y las acciones sociales en la sustentabilidad de los territorios.

Esta matriz territorial-urbana se integra a la matriz energética, fundada en la renovabilidad y sostenibilidad de las fuentes de energía y en la reversibilidad de los residuos, entendida como cierre del ciclo de materiales; igualmente, a la matriz productiva diversificada y dinámica que genere y dignifique el trabajo y que promueva la innovación tecnológica y organizacional; y a la matriz del consumo, basada en la satisfacción de las necesidades humanas, que minimice el desperdicio y revierta la obsolescencia programada de bienes y servicios (economía circular) (Martner, 2017a, p. 9).

II. Dimensiones y principios orientadores hacia una matriz territorial

De acuerdo con Martner, la transformación social-ecológica se debe entender como un proceso democrático con **dimensiones de gradualidad** (transiciones), especialmente en la creación de acuerdos sociales e institucionales de largo plazo alrededor de una agenda de recomposición del patrón de acumulación vigente orientada al aumento del bienestar equitativo y al alineamiento de la economía con los límites ecológicos y la manutención de la capacidad de reposición de los ecosistemas y sus servicios; enfatiza también las **dimensiones de radicalidad** (transformación), especialmente en la acción colectiva inmediata contra la violación manifiesta de derechos —humanos y de la

naturaleza—, la apropiación privada de rentas económicas ilegítimas y las irreversibilidades ambientales a partir de principios de precaución (Martner, 2017a, p. 4).

Desde esta perspectiva, "transformación significa un cambio de las bases de funcionamiento de una configuración o estructura previamente existente por otras distintas" (Martner, 2017a, p. 2). Considerando que la crisis de la naturaleza está alcanzando niveles de irreversibilidad y que el cambio climático es la amenaza principal que enfrenta la humanidad y tiene fechas (Manuel Rodríguez Becerra *dixit*) la principal orientación de la transformación social-ecológica es enfrentar el cambio climático; desarrollar una visión de conjunto entre lo urbano, lo periurbano, lo rural y su articulación a través de instancias de gobernanza territorial; garantizar un desarrollo sostenible para todos; y superar el modelo económico extractivista que pone por delante el interés económico y niega la existencia de límites y de la sostenibilidad ambiental.

Enfrentar estos desafíos desde la perspectiva de una **matriz territorial** (que bien podría conceptualizarse como sistema o patrón territorial) implica construir otras políticas, otros consensos, y nuevos procesos de gobernanza y participación social como instrumentos para promover y luchar por una transformación de las ciudades de América Latina y sus entornos rurales y regionales a favor de un desarrollo productivo, incluyente, ordenado y sustentable; desde una perspectiva social-ecológica y con un enfoque políticamente **progresista**, lo cual exige una toma de posición sobre un conjunto de principios, entre los que destacan:

- El reconocimiento de todos los derechos que la humanidad ha logrado consignar y defender. En el caso de las ciudades, aquellos que han sido integrados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2004 que representa una nueva concepción de la ciudad en la cual lo público y lo comunitario se adelantan y sobreponen a lo individual y a lo privado; en la cual también se recogen décadas de reflexión y acción derivadas de las experiencias de los movimientos sociales de las décadas de 1960 y 1970 que reivindican el derecho de todos los ciudadanos a una ciudad más justa, equitativa, democrática, ordenada y sustentable que genere empleos, capacidades y bienestar en un sentido integral y no solo material, como recuerda Granero (2017, p. 27). Importantes antecedentes de esta Carta fueron los libros *La cuestión urbana*

de Manuel Castells (1977) y *Urbanismo y desigualdad social* de David Harvey (1973).

- El compromiso político e intelectual de:
  - Asumir una posición a favor de la transformación social y metabólica, y de una visión progresista de la sustentabilidad ambiental que oriente el desarrollo de las ciudades desde estrategias ecológicamente sostenibles y sea entendida de manera integral como un objetivo socialmente compartido.
  - Asumir la necesidad de desmercantilizar la ciudad y de comprometer una opción por las causas de los grupos sociales que no han sido favorecidos por el progreso y desarrollo de las ciudades quienes, por el contrario, han sido marginados de estos beneficios; y colocar su bienestar y sus necesidades materiales e inmateriales —así como las de los demás seres humanos y seres vivos— en el centro de las políticas públicas de desarrollo y ordenamiento territorial.
  - Comprometerse con la transformación de las matrices dominantes —la energética y la económica (productiva, de circulación y de consumo)— reconociendo que, si bien el modelo económico imperante es y probablemente seguirá siendo de mercado, es fundamental luchar por acabar con sus procesos extractivistas y por alcanzar una perspectiva más humanista y social que reconozca los derechos de todos y reduzca sensiblemente la desigualdad y la pobreza. Igualmente, reconocer otras economías y otros mercados coexistentes con la estructura de producción capitalista que ofrecen perspectivas más democráticas y menos mercantiles para el desarrollo.
- Reconocer los procesos democráticos con amplia participación social —cocreación y gobernanza de base territorial— como mecanismos sociopolíticos de avance participativo y corresponsable hacia una transformación social-ecológica.

III. Los ejes del marco conceptual

Estos principios o compromisos permiten identificar tres grandes ejes que servirán para articular el núcleo del marco conceptual: el **progresismo** y la **justicia social** como objetivos de la transformación social-ecológica, que se asumen además como objetivos de las políticas públicas

(Rodgers, 1982); y la **sustentabilidad** como plataforma sobre la cual se asientan sus mecanismos funcionales, que corresponden a la relación sociedad-naturaleza/territorio. No hay una definición clara ni un entendimiento generalmente compartido sobre estos conceptos, por lo que nos limitamos a referirlos como elementos conceptuales para el análisis de las condiciones del desarrollo urbano en América Latina y como fuente para promover estrategias de desarrollo urbano que nos acerquen a cumplir los objetivos de la transformación social-ecológica.

1. Progresismo/progresista

El **progresismo,** según la *Enciclopedia de la política* (Borja, 2012), es un término vago vinculado con una actitud favorable hacia el progreso en su sentido más amplio y multidimensional: cultural, político, social, económico y científico. El origen del término se remonta al siglo XVII con Francis Bacon y posteriormente al enciclopedismo francés en el siglo XVIII durante el cual se profesa una fe al progreso ilimitado de las ciencias, las letras y las artes; libres de las ataduras del dogma. Más adelante, en el siglo XIX, el concepto de progreso se vinculó fuertemente con el de la libertad, de modo que el progresismo buscaba la consolidación de la libertad en la sociedad. En el siglo XX el concepto de progresismo estuvo ligado con la adaptación de la sociedad humana a la naturaleza y posteriormente con alcanzar nuevas metas, destacando la justicia social.

Actualmente el progresismo se considera una corriente opuesta al conservadurismo y de forma más amplia a lo "retrógrado" (que busca volver atrás), reconociendo y asumiendo de forma principal la complejidad de la realidad social. En ese sentido, es contrario tanto a lo utópico como a lo simplista; ya que lo utópico no tiene contacto con la realidad, mientras que lo simplista es superficial y anticientífico.

El progresismo busca respuestas reales y se aleja de lo simplista y de lo utópico por igual (Borja, 2012) y por eso también se conoce como pragmatismo político. De este modo rechaza las verdades absolutas y asume que están sujetas al punto de vista de quienes las discuten, así como a cambios según avance el conocimiento y se transforme el contexto en el cual se discuten (Putnam, 1975).

El progresismo contemporáneo es consecuencia de las luchas por los derechos civiles y políticos vinculados con movimientos sociales

como el feminismo, los derechos humanos, el ambientalismo, el laicismo y el LGBTTI (lésbico, gay, bisexual, transgénero, travesti e intersexual); y en el sentido socioeconómico considera que generar condiciones de equidad que permitan a cada individuo y a cada comunidad acceder a las oportunidades que hagan posible alcanzar sus logros, es papel del Estado.

Estos principios se vinculan de forma cercana con las corrientes del socioliberalismo y la socialdemocracia. En particular, destaca la lucha por la justicia social y por las libertades y los derechos humanos, civiles y sociales; los cuales conforman el eje que orienta los principios de estas corrientes que, si bien tienen variantes, gozan de un núcleo común.

Postula una economía con mercado y con un enfoque social, y no solo una economía de mercado único; abriendo espacios para otras economías posibles como la economía social y solidaria, la economía del cuidado, la economía colaborativa y el comercio justo; destacando la inclusión productiva de la población de menor ingreso y no únicamente la inclusión social: una economía siempre inmersa en un sistema secular y una democracia liberal y participativa como mecanismos políticos a través de los cuales la ciudadanía puede ejercer su soberanía.

Bajo esta lupa, la actuación del Estado toma un carácter más amplio como orientador de los mercados, como generador de condiciones de equidad, y como soporte para el desarrollo individual y social. Tiene el papel de regulador de la economía y los mercados; de conductor de políticas para reducir la desigualdad socioeconómica y la pobreza; de garante del acceso universal y equitativo a los sistemas de educación, salud y seguridad social; de defensor de las libertades y los derechos humanos, civiles y sociales, de la no discriminación y otras causas fundamentales vinculadas con el progresismo, como las ambientales.

Se reconoce que el progresismo es un anhelo socialmente compartido por diferentes posiciones político-ideológicas que reconocen que debe ser construido a partir de bases sociales consolidadas y que lo perciben como una posibilidad para reducir las contradicciones y excesos del modelo económico-político de acumulación de la riqueza sin límite por encima de cualquier otra consideración (que tiende a predominar en América Latina). Con enfoques propios y particulares, cada país de la región ha asumido políticas y acciones que pretenden ubicarse en corrientes progresistas con diversos grados de compromiso y éxito.

Una visión progresista del desarrollo se enfoca entonces, de manera relevante, en darle un carácter social y de sustentabilidad ambiental

a la economía; poniendo por delante las necesidades sociales y las de la naturaleza, y orientando los mercados e interviniendo en ellos para reducir sus excesos (como la mercantilización, la carbonización y el extractivismo) con la acción de un Estado democrático y la amplia participación social como conductores del proceso. Sin embargo, en la práctica de algunas políticas públicas como las aquí analizadas —relativas al desarrollo urbano, la vivienda, la movilidad urbana o la defensa del ambiente— se ha observado que gobiernos denominados progresistas o de izquierda no se distinguen de manera clara ni suficiente de aquellos considerados "neoliberales" o de derecha evidenciando que, más allá de una crítica al modelo de acumulación capitalista y la intencionalidad de generar cambios en la distribución de la riqueza y en la apropiación de los medios de producción, los fenómenos socioespaciales aún son ajenos a su pensamiento.

2. Justicia social

La **justicia social**, al igual que el concepto de progresismo, tiene muchas interpretaciones y ha evolucionado a lo largo del tiempo. A partir de la Revolución industrial y hasta su conclusión en las primeras décadas del siglo XIX, este concepto estuvo relacionado con la lucha de los trabajadores por obtener mejores condiciones laborales y económicas, y fundamentalmente con un goce igualitario de los derechos humanos.

A principios del siglo XX la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluyó el concepto de justicia social como uno de los componentes más importantes de su constitución, aunque sin profundizar en sus implicaciones (OIT, 1919). A pesar de eso, el concepto se asoció al movimiento de derechos humanos, en particular a los de los trabajadores y los sindicatos. Por su parte, la Iglesia Católica desarrolló su Doctrina social, con la justicia social en el centro, entendida como un principio de la dignidad humana orientado a reducir las diferencias entre los ricos y los necesitados (Papa Pío X, 1931).

En 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 20 de febrero como el Día Internacional de la Justicia Social, retomando los principios establecidos por la OIT. Para la ONU, la justicia social es un principio necesario para la paz y la prosperidad de las naciones, y se relaciona con la lucha por acabar con la discriminación por género, edad, raza, etnicidad, religión, cultura o discapacidad. Igualmente, la

declaración se centra en garantizar resultados justos para todos a través del trabajo, la protección social, el diálogo social y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo.

Dichos principios éticos están orientados a lograr cambios profundos en la sociedad, básicamente implícitos en los sistemas democráticos, por lo que estas ideas fueron asociadas con la doctrina política socialdemócrata y directamente desarrolladas y asumidas como bandera de lucha por la izquierda democrática.

Sin lugar a dudas, el modelo de desarrollo que ha predominado en América Latina en las últimas décadas —con excepciones notables— es el de libre mercado en su fase denominada "neoliberal", que se ha impuesto desde el Consenso de Washington y enfáticamente a partir del cierre de la década de 1970. Este modelo ha construido las condiciones para que las orientaciones y objetivos de los mercados tiendan a predominar en las políticas públicas y, con ello, a encauzar las acciones del Estado y de buena parte de la sociedad.

Las naciones con gobiernos de corte claramente capitalista y neoliberal (en 2019) como Chile, Brasil, Colombia, Argentina, Paraguay y Perú, enfrentan profundas contradicciones por los excesos de los mercados y de las políticas neoliberales; aunque se reconoce que cuentan con mayor libertad económica y política. Sus experiencias son diversas y controversiales, ya que han hecho esfuerzos —cuando menos discursivos— en favor del progresismo y de la justicia social desde modelos fundados en la democracia representativa y estructuras de libre mercado. Han alcanzado magros resultados pues la desigualdad, la crisis ambiental y los problemas asociados con la pobreza en el campo y en las ciudades se han mantenido e incluso agudizado. En este contexto, Uruguay y Costa Rica aparecen como representantes de una posición intermedia y más claramente democrática mientras que México enfrenta un cambio con enfoque progresista pero fuertemente dependiente de una economía todavía neoliberal.

Ha sido en este contexto que, desde la segunda mitad del siglo XX y enfáticamente en los primeros tres quinquenios del siglo XXI, las fuerzas políticas más comprometidas con la justicia social han transitado procesos de cambio estructural: desde revoluciones cruentas y violentas (Cuba) hasta cambios democráticos en estructuras nacionales capitalistas autodenominadas progresistas durante el periodo denominado posneoliberal (A. Cálix *dixit*), con la presencia relevante de

gobiernos progresistas en Sudamérica desde el inicio del nuevo siglo. La mayoría de estos gobiernos ha tenido resultados muy heterogéneos y en ciertos casos muy controversiales ya que, conforme se ha avanzado en varios aspectos de la justicia social (educación, salud y redistribución de la riqueza), en algunos casos se han limitado o perdido espacios democráticos fundamentales (libertad de expresión, de elección política y reducción de la desigualdad, entre otros) y no se ha logrado detener los procesos extractivistas en la naturaleza; todo lo cual ha culminado en procesos políticos regresivos, aunque alcanzados bajo las reglas de la democracia representativa dominante en la región.

Estos procesos políticos partieron de una "ruptura filosófica" con el pensamiento dominante, reconociendo que en el ámbito de una economía de acumulación capitalista ilimitada no era posible establecer estrategias que condujeran a un desarrollo social en beneficio de las mayorías por ser una práctica intrínsecamente contradictoria con este modelo, por lo que resulta necesario orientar los esfuerzos sociales y políticos a la construcción de una nueva sociedad (Coraggio, 1981, p. 197 en De Mattos, 2010, p. 698). Sin embargo, como ha contestado De Mattos, estos planteamientos —si bien son muy fundamentados y coherentes— deben reconocer que, partiendo de las condiciones objetivas de gestión de políticas públicas en las sociedades capitalistas latinoamericanas, el único camino que queda para construir una "nueva sociedad" es "un callejón sin salida que solo podría ser eludido por la vía de la lucha política revolucionaria [y] desde esta perspectiva, quienes tienden a desarrollar actividades —en particular actividades en el plano de la gestión territorial y del diseño de políticas públicas— en el seno de sociedades capitalistas, deben inferir que en última instancia estas actividades no tienen mayor destino" (De Mattos, 2010, p. 698).

En buena parte de las experiencias políticas de América Latina asumidas y reconocidas como "de izquierda" el camino ha sido un progresismo con dos grandes características: la declaración de compromiso con las causas y aspiraciones sociales de las clases desfavorecidas por el modelo de producción capitalista, y la visión antimperialista como reacción a las presiones neoliberales del capitalismo internacional; aunque desde la perspectiva económica se han mantenido con mayor o menor énfasis las condiciones de operación de los mercados.

La realidad sociopolítica y económica observada es que se han diluido las fronteras ideológicas entre la izquierda y la derecha tal y como

fueron concebidas en los debates que ocuparon el pensamiento social y político durante la segunda mitad del siglo XX, dando pie a otras perspectivas políticas e ideológicas. A manera de ejemplo, como Toledo nos recuerda (2017, p. 20), el movimiento de la Ecología Política ha cuestionado las políticas neoliberales pero también las de los llamados gobiernos progresistas de América Latina cuando afirma que "han sido notables las contradicciones con los gobiernos de Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela (que favorecieron los grandes proyectos mineros, hidráulicos, de maíz y soya transgénicos, carne, petróleo y gas), y su apoyo decidido a las resistencias locales y regionales ante el avasallamiento de las grandes corporaciones favorecidas por los gobiernos".

Estos cuestionamientos nos ubican en el debate sobre las contradicciones entre los discursos y las acciones de los gobiernos, así como sobre sus consecuencias en el avance de una agenda social progresista que tenga a la justicia social-ecológica como principio y como fuente práctica para el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Asimismo, muestran que una visión de justicia social del desarrollo latinoamericano enfocada en las ciudades necesita reconocer las limitaciones objetivas que enfrentan en la actualidad los movimientos orientados a la construcción de una "nueva sociedad", cuando los caminos en este sentido han sido obstaculizados o incluso truncados por las presiones y las agresiones externas pero también por los radicalismos y errores internos en los países y en sus gobiernos, entre los cuales destaca la limitación para conformar una amplia base social que sostenga las transformaciones sociales-ecológicas en el largo plazo.

Por ello, en América Latina es necesario enfatizar la necesidad de movilizar las conciencias para construir bases sociales y luchar por la transformación de las condiciones que ha impuesto un capitalismo neoliberal cada vez más voraz y depredador que concentra la riqueza de manera creciente en muy pocos sin reducir las carencias de muchos, que agudiza las desigualdades, que es el mayor responsable del extractivismo de los recursos naturales y sus consecuencias en el deterioro ambiental y en el cambio climático, y que además reduce la democracia a una condición de representación sin participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones que afectan el desarrollo.

3. Sustentabilidad

El tercer concepto, **sustentabilidad**, se ha convertido en uno de los temas políticos de mayor relevancia global; al grado que organizaciones de prácticamente todo tipo se han pronunciado sobre los fenómenos y los problemas ambientales que enfrenta la sociedad mundial. El problema es que el mundo ya enfrenta crisis ecológicas irreversibles —como el cambio climático— a causa de la transgresión de los límites del planeta, además de la urgencia de reorientar el desarrollo para que considere como límite de las actividades humanas a la biocapacidad de carga de la Tierra. Un ejemplo relevante es la *Carta encíclica Laudato si'* del Papa Francisco (2015, p. 5) en la que se establece que:

> toda pretensión de cuidar y mejorar el mundo supone cambios profundos en los estilos de vida, los modelos de producción y de consumo, las estructuras consolidadas de poder que rigen hoy la sociedad. El auténtico desarrollo humano posee un carácter moral y supone el pleno respeto a la persona humana, pero también debe prestar atención al mundo natural y tener en cuenta la naturaleza de cada ser y su mutua conexión en un sistema ordenado.

Este reconocimiento de la necesidad de una transformación del modelo económico y de la relación entre la sociedad y la naturaleza alude indirectamente a los límites que hemos alcanzado y transgredido, derivados de un estilo de vida que depende del consumismo y el extractivismo extremos en algunas sociedades frente a limitaciones, también extremas, en el sostenimiento de la vida en otras latitudes; ambas situaciones claramente insustentables e insostenibles.

Como menciona Rodríguez Becerra (2017, p. 2), "el concepto de sostenibilidad fue explícitamente formulado en 1802 por el geógrafo Ludwig Hartig, fundador de una de las escuelas forestales de Europa", y se asoció al concepto de límites del cual surge el de rendimiento sostenible. A lo largo del tiempo, el término y las políticas derivadas de él han evolucionado ante las crisis propiciadas por el extractivismo de los recursos naturales, dando pie a otros conceptos como el de aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables (conservación utilitaria); el conservacionismo (creación de parques nacionales); el condicionamiento del uso del territorio para resguardar los derechos y la cultura de los

pueblos indígenas (art. 7 del Convenio 169 de la OIT); los límites a la contaminación, el surgimiento del ambientalismo y la gestión ambiental del Estado (políticas de protección ambiental tradicionales); y los servicios ecosistémicos (pago por servicios ambientales); hasta llegar a un reconocimiento de los límites de la biósfera como elemento fundamental para construir el concepto de **desarrollo sustentable** que fue elaborado en la ONU y tuvo su lanzamiento político en 1987 a través del libro *Nuestro futuro común*, formulado por la Comisión Brundtland, donde se conceptualizó como aquel que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (WCED, 1987), siendo reformulado en *Una estrategia para la vida sostenible*, el informe de la UICN y el WWF (1991), como el mejoramiento de la calidad de la vida humana, al tiempo que se vive dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte.

Este principio se formalizó y precisó en el marco de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 y fue incluido en la *Declaración de Río* y en la *Agenda 21*. Según estos documentos, el desarrollo sustentable consiste en la interacción de cuatro pilares o sistemas: el ambiental, el económico, el social y el institucional (UNCED, 1992).

Recientemente, el concepto se ha revigorizado por el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y por la emisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sustitución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por la ONU que, de acuerdo con Rodríguez Becerra (2017, p. 1), "comparten con las aproximaciones del desarrollo tradicionales las ideas del imperativo de erradicar la pobreza y propender por una sociedad más equitativa e inclusiva".

Como nos recuerda el mismo autor, el concepto de sustentabilidad "con frecuencia ha sido definido y difundido como una concepción restringida al ámbito ambiental, lo que constituye una gran distorsión puesto que se trata de una aproximación holística del desarrollo" (Rodríguez Becerra, 2017, p. 13). En este sentido forma parte central de los debates sobre la urbanización porque, finalmente, es una parte del desarrollo que se caracteriza por ocupar el territorio y por aprovechar sus recursos, con lo cual afecta de manera fundamental las condiciones ambientales (Swyngedouw, 2018).

Desde las perspectivas anteriores es evidente que una interpretación de la sustentabilidad ambiental debe incluir los procesos de ocupación del territorio, destacando la urbanización y la artificialización

del suelo, así como los usos y densidades sobre el mismo. Destaca la relación sociedad-territorio, entendida como sinónimo de la relación sociedad-naturaleza, bajo el principio de que el territorio y lo que todavía denominamos "naturaleza" son en su mayor parte construcciones sociales; es decir, son el resultado de la acción humana. Igualmente, se reconoce que un análisis de la naturaleza que no considera la configuración territorial, un estudio del territorio o de sus condiciones ambientales, es simplemente inconcebible.

Desde esta óptica, cualquier análisis de la configuración territorial urbana de América Latina incluye consustancialmente sus condiciones ambientales; por lo cual se vuelve necesario asumir una postura integral e interdisciplinaria que va más allá de los estancos disciplinarios y sectoriales que todavía caracterizan el pensamiento académico, las políticas y las acciones públicas y privadas en buena parte de las instituciones latinoamericanas.

Consecuentemente, entendemos el sistema de planeación territorial-urbano como un espacio relevante para la transformación social-ecológica; ya que una de las causas fundamentales del deterioro ambiental ha sido la intervención humana en el territorio, no solo por el consumo y la explotación sin límite de los recursos naturales, los bienes y servicios ambientales, sino por la creación de los espacios habitables en las ciudades sin consideraciones apropiadas para respetar el ambiente.

La planificación territorial-urbana es uno de los instrumentos más relevantes de dicha transformación y se debe restructurar desde un enfoque progresista, poniendo por delante la lucha contra el extractivismo y los excesos del capitalismo neoliberal en el territorio urbano; se debe orientar a mejorar la calidad de vida y a reducir las desigualdades socioespaciales en las ciudades, así como a defender los recursos naturales y las condiciones ambientales. Su condición fundamental no es solo recuperar al Estado para que asuma su responsabilidad pública y comunitaria sino hacer de la participación efectiva y consciente de los actores sociales la oportunidad para recuperar las capacidades sociales anticipando, por una parte, y actuando, por la otra, en los procesos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas

CAPÍTULO II

La urbanización en América Latina

a. Algunos conceptos necesarios

I. La organización territorial como una construcción social y como una cuestión de Estado[5]

El territorio es más que el lugar en donde ocurre la vida: es, ante todo, una construcción social. Es el producto de milenios de investigación, experimentos humanos y acciones que lo han transformado en medio de ciertas condiciones de geología, suelos, clima y ecología compuestas por intensos intercambios entre plantas y animales junto con las interacciones

5. Varios párrafos de este apartado se tomaron de Iracheta, A., y Ardila, G., 2018 con algunos ajustes para adaptarlos al contexto de este libro.

entre humanos, que definen reglas para pautar su vida en común y con los demás seres vivos, y constituyen una comunidad cultural y política. Esta red, esta multiplicidad de interacciones constantes nos dotan de una identidad con un lugar y nos permiten ubicar en el espacio nuestros referentes simbólicos y nuestras esperanzas de protección.

Esta concepción del territorio como una construcción histórica múltiple se opone a aquella que solo ve el territorio reducido a su sentido de espacio geográfico y lugar físico que puede ser apropiado y dominado por los seres humanos. Esta última noción empobrecida del territorio, un concepto fundamental en el pensamiento capitalista, se ha tratado de construir en su forma actual desde hace cerca de doscientos años durante los cuales la tradición cultural occidental capitalista ha convertido a la naturaleza "inmóvil" (en particular a la tierra), en un factor "circulante" en el mercado (Ardila *dixit*).

En un tramo más reciente de nuestra historia, la llamada "globalización" nos ha impuesto formas y estructuras para interpretar el mundo: pareciera que todos tenemos que pensar lo mismo, le hemos dado precios a las cosas y a los seres; hemos aprendido a extraer ganancia mediante el abuso y la apropiación indebida y peligrosa de las fuentes de la vida por parte de unos pocos. A ese proceso lo llamamos privatización y apropiación de la naturaleza; y nos impide entender que hoy seguimos dependiendo de la agricultura y, en general, de la naturaleza, para poder vivir.

Igualmente, nos impone la tendencia —muy generalizada— de separar e inclusive oponer dos espacialidades: la urbana y la rural. Esta separación esconde las articulaciones y relaciones socioespaciales y subvalora las resistencias de los pueblos indígenas, campesinos y organizaciones sociales frente a las contradicciones, invasiones y agresiones que oponen el campo con la ciudad; las cuales se manifiestan en la expansión descontrolada de la ciudad sobre los bordes rural-urbanos, en la homogeneización y el aumento de las explotaciones en el medio rural —agropecuarias, forestales, mineras y otras— para alimentar y construir las ciudades, y además vertir los desechos urbanos en espacios rurales. La generación de rentas y el dominio territorial para la ocupación inmobiliaria, la construcción de las infraestructuras o la producción económica se imponen sobre derechos ancestrales que, casi siempre, defienden visiones más integrales de la vida; incluyendo los valores ambientales y las interacciones de y con la naturaleza, que aseguran la sostenibilidad en el tiempo de nuestro mundo y de nuestras opciones de futuro.

Lo rural y lo urbano conforman una totalidad compleja, interdependiente e interrelacionada entre cada territorio, sus condiciones geográficas-ambientales y la sociedad que lo ocupa; lo cual requiere de perspectivas relacionales que vayan más allá de la visión dualista que homogeneiza y contrapone pares simples. En el mundo predomina la urbanización desde la demografía, la concentración del poder político y económico; pero no se puede desconocer que la ciudad y la vida en la ciudad dependen del medio rural.

Igualmente, se tiende a separar a la relación entre sociedad y territorio, lo cual diluye su condición interdependiente y estructural, y desconoce que no hay fenómenos sociales por fuera de la vida y de la naturaleza. Como nos recuerda Martner (2018, p. 20): "la naturaleza y las sociedades humanas no pueden ya separarse como categorías analíticas autónomas la una de la otra". El concepto de producción social de la espacialidad urbana acuñado por Soja (2008) profundiza en esta relación pues afirma que los pensamientos y las acciones de cada uno de nosotros moldean los espacios que nos rodean y a la vez estos espacios donde vivimos, producidos socialmente, moldean nuestros pensamientos y acciones.

En el mismo sentido, el ámbito territorial-espacial es indivisible del ambiental en la medida que el proceso de construcción y transformación social del primero ocurre en los recursos y la biodiversidad de la naturaleza, conformando una unidad. Ambos son transversales al resto de los fenómenos sociales en general porque todas las actividades humanas se realizan en los territorios, los impactan y los transforman, y porque su configuración espacial es un producto o resultado de la relación entre las condiciones de la geografía, el ambiente de cada territorio y los procesos socioeconómicos, políticos, culturales e institucionales de una comunidad; a tal grado que "en la época o era del Antropoceno, los humanos transforman la superficie y atmósfera de la Tierra al punto que en muchos aspectos ya no se puede distinguir lo que es causado por el hombre de lo que es natural" (Martner, 2018, p. 20).

Esta aseveración se constata en el informe 2018 de la Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) referido por Martner (2018, p. 28), en el que se establece que "menos de 25% de la superficie natural de la Tierra ha escapado a impactos sustanciales de la actividad humana y hacia 2050 habrá caído a menos de 10%".

Como ya referimos, el territorio no es apenas "el lugar" donde ocurren las relaciones sociales; no refleja a la sociedad sino que, en palabras de Castells (2001), la expresa; ya que sus características geográficas y ambientales condicionan las relaciones sociales al ofrecer —o no— recursos naturales, biodiversidad, condiciones climáticas y todo aquello que podríamos denominar "ambiente natural". Las relaciones sociales se vuelven determinantes del patrón territorial y ambiental que adopta una sociedad como consecuencia de la permanente y cada vez más profunda ocupación, explotación y transformación del paisaje. Por ello, se podría afirmar que el paisaje transformado que se observa en el medio rural —y sin duda en el urbano— representa la materialización de esas relaciones, "aunque lo espacial no es solo el resultado, es también la explicación" (Benach y Albet, 2012, p. 101).

En consecuencia, las razones que explican el patrón de ocupación territorial y sus impactos socioambientales se ubican principalmente en el modelo o sistema social, económico, político y cultural de cada sociedad, y se debe actuar prioritariamente sobre esas razones para avanzar hacia una transformación social-ecológica.

Desde otra óptica, Coraggio (2010, p. 15) nos recuerda que la organización del territorio en América Latina es una cuestión de Estado, en el sentido en que la resolución de las dicotomías y los problemas territoriales —en el medio rural, en las regiones y en las ciudades— depende de la hegemonía del bloque en el poder de cada sociedad y, en este aspecto, es política. De ahí que la presencia y poder de los sujetos políticos es determinante, ya sea para mantener una sociedad capitalista o para antagonizar los procesos dominantes y dar pasos hacia sociedades en transición. Todo proceso de ordenamiento territorial es un proceso político porque define usos y valores a través de mecanismos políticos tales como la negociación, el debate o la imposición. El carácter político de esa sociedad y el juego de los intereses particulares sobre los derechos colectivos, mediados por sus bases culturales, establecen el producto.

II. Lo urbano como objeto de estudio

La evidencia de la crisis urbana que enfrenta el mundo con consecuencias más dramáticas en los países de menor desarrollo relativo —como los de América Latina— debería dejar atrás el debate sobre la importancia de estudiar o no a las ciudades como sujetos socioespaciales puesto

en boga por los "neomarxistas" (Castells, 1977) y sus opositores. Como estableció Zukin (1980, p. 380 en Iracheta, 1984, pp. 89-90):

> la cuestión surgió acerca de si las ciudades en la forma moderna en que se han esparcido en todo el mundo están más relacionadas a un nivel particular de tecnología (industrialismo) o a un modo de producción específico. La posibilidad de que los fenómenos urbanos pudieran ser subsumidos por la tecnología o por los modos de producción implicaba que lo "urbano" como tal no merecía ser estudiado (...). De igual forma, desde un punto de vista metodológico, si las ciudades reproducían las contradicciones de una estructura social dada, entonces el fenómeno urbano era esencialmente idéntico con un estudio de la sociedad como un todo.

Sin embargo, los fenómenos que se podrían considerar más "específicamente urbanos" como los movimientos sociales urbanos, las fracciones del capital típicamente urbanas y la configuración espacial de las ciudades, permitieron evidenciar a la ciudad como sujeto y alcanzar interpretaciones estructurales que asocian estos procesos con el modo de producción capitalista y con las relaciones que derivan de él en la configuración del espacio urbano como una construcción social. Esto permite ir más allá de la interpretación orgánica de la ciudad como un organismo vivo sujeto a las leyes biológicas y a la ecología humana, y pone valor en las estructuras sociales y el papel del Estado como productor de las infraestructuras y creador de las condiciones para la acumulación y el aprovechamiento desigual de los beneficios de la urbanización (Lojkine, 1976, pp. 139-40).

Esta nueva sociología urbana promovió la interdisciplinariedad, abriendo el enfoque de totalidad para la comprensión del fenómeno urbano, y recogió una perspectiva histórica y dialéctica centrada en las contradicciones; generó nuevos estudios como la producción del espacio urbano, el derecho a la ciudad (Lefebvre), el consumo colectivo y los movimientos sociales urbanos (Castells). La perspectiva tecnocrática del urbanismo fue replanteada con el concurso de las ciencias sociales. En este contexto, desde el enfoque de la nueva sociología urbana,

> el urbanismo dejó de ser visto como un mero hecho de agregación y la ciudad solo como un flujo de mercados (libre mercado) para

> definirlo y explicarlo como un objeto teórico e histórico según los modos de organización socioeconómica y política. Estableció que, por debajo del discurso oficial, era necesario detectar las conexiones ocultas entre los fenómenos económicos y del poder, aportando a una explicación desde el conflicto social y cuestionando el énfasis en la sociabilidad y la integración social (...). Dejó claramente establecido que el Estado no era una variable independiente, o externa, a los procesos urbanos en que intervenía, tal como lo definía la ideología práctica de la planificación, sino que su intervención estaba imbricada con el capital, y que la ciudad era el resultado de un proceso de producción y no solamente un objeto de consumo material y simbólico (Calderón, 2013, p. 45).

Por ello, como propuso Harvey (1973), un conocimiento específicamente urbano requiere de la convergencia de la visión social con la visión geográfica porque, en última instancia, la sociedad se ha vuelto determinante en la configuración urbana mientras que la geografía ha sido una condicionante de las relaciones sociales y de la configuración de la ciudad. Esta dialéctica entre sociedad y espacio es mediada por "leyes" que definen actuaciones sociales sobre el espacio con impactos diferenciados.

¿Cuáles son las leyes que han llevado a la configuración socioespacial de las ciudades de América Latina? Si bien la geografía peculiar y las condiciones históricas específicas de la sociedad de cada nación y de cada ciudad influyen fuertemente en dicha configuración; el proceso económico-político —caracterizado por la acumulación de riqueza—, el extractivismo generalizado y la mercantilización de las ciudades han sido determinantes para la configuración socioespacial vigente.

Durante las últimas casi cuatro décadas de dominio neoliberal diversos indicadores evolucionaron y permitieron mejores condiciones de vida, como algunos relativos a la salud o a la educación, o incluso una reducción absoluta y relativa de la pobreza en los últimos veinte años (Granero, 2017, p. 38); la economía global evolucionó aceleradamente acompañada de un gran progreso técnico aunque, como bien nos recuerda Stiglitz (2002), al tiempo ha surgido un "malestar con la globalización" debido a que la desigualdad ha crecido, muchas regiones y países mantienen condiciones sociales muy precarias para la mayoría de sus ciudadanos, la violencia ha incrementado, el ambiente ha entrado en una

crisis global, y muchas ciudades no han logrado convertirse en espacios para una habitabilidad generosa y ordenada para todos los ciudadanos.

Ante este panorama parece quedar claro que la pérdida de capacidades de los gobiernos nacionales —y su repercusión en los locales— para enfrentar con éxito los problemas y retos del desarrollo en lo general y de la urbanización acelerada, dispersa e insustentable, en lo particular, ha provocado que muchos procesos de crecimiento de la economía ocurran por "desposesión" (David Harvey *dixit*); a través de los cuales, poco a poco son desplazados ("expulsados" por la vía del precio por vivir en la ciudad) los grupos sociales de menor ingreso y las localidades más pobres, dentro y en el entorno de las ciudades, provocando fenómenos y conflictos de gentrificación.

En el mismo sentido, los recursos y los bienes comunes (el agua, el bosque, el aire y otros) tienden a ser "apropiados para el desarrollo" a través de todo tipo de proyectos mercantiles: desde los grandes territorios de explotación minera, forestal, ganadera y de otros recursos naturales en todas las regiones del subcontinente latinoamericano o los desarrollos turísticos, especialmente de playa y de ciudades patrimoniales (De Lisio, 2016), hasta la ocupación dispersa y desordenada de las periferias urbanas para desarrollos industriales, logísticos y habitacionales (Iracheta, 2009).

En este contexto, tanto la ocupación del territorio (especialmente la urbanización/metropolización) como el consumo ambiental han adquirido tal relevancia en las últimas décadas que se han vuelto cada vez más influyentes en la configuración socioespacial de las ciudades y en los procesos de desarrollo de los países. La razón fundamental estriba en la hiperconcentración de población y actividades socioeconómicas en las áreas urbanas —particularmente en las metrópolis— que se refleja en tres grandes procesos:

- La preeminencia de la población urbana sobre la rural en prácticamente todos los países latinoamericanos y la conversión del subcontinente en la región más urbanizada de la Tierra.
- El incremento de la dependencia de las naciones en la economía de las ciudades.
- La agudización de la lucha entre grupos sociales por el espacio y por los beneficios de la urbanización.

Todo ello permite intuir que la crisis urbana puede convertirse en una crisis del desarrollo nacional. El dominio de las razones de mercado sobre las necesidades comunitarias en las decisiones de localización de las infraestructuras, los equipamientos sociales y las viviendas ha derivado en un patrón formal de expansión de las ciudades, caracterizado en la mayoría por ser disperso, desestructurado, segregado e insustentable; lo cual afecta negativamente su productividad, la calidad de vida de los ciudadanos —especialmente de los más pobres—, la eficiencia en las funciones urbanas y en el funcionamiento generalizado de las ciudades, y la creciente responsabilidad urbana ante el cambio climático, entre otros problemas ambientales.

III. La configuración espacial urbana como totalidad

La configuración espacial urbana y, en general, la de los territorios y sus condiciones ambientales puede ser explicada como un proceso de construcción social a lo largo de la historia, a partir de las condiciones impuestas por los modelos de desarrollo económico-político dominantes en cada nación.

Dicha configuración es entonces consecuencia de los modelos o, dicho de otra manera, representa su materialización espacial; y es a la vez condicionante de los mismos por las características geográfico-ambientales de cada territorio. La consecuencia es que la configuración socioespacial que deriva de los patrones de ocupación territorial, especialmente la urbanización-metropolización y sus impactos ambientales, se "institucionaliza" (David Harvey *dixit*); es decir: una vez ocurridos son muy difíciles de revertir y, por ello, se convierten en condicionantes de la producción, de las relaciones sociales y del modelo de desarrollo en general de cada ciudad.

Una consecuencia de lo anterior es que debemos conceptualizar entonces el territorio y sus condiciones ambientales como una **totalidad socioespacial/ambiental**, integrada por elementos interrelacionados con diferentes grados de intensidad. Cada uno de dichos elementos puede ser analizado como una totalidad en sí mismo, y así sucesivamente.

En otras palabras: el territorio y las condiciones ambientales que observamos son un producto social porque es la acción de los seres humanos en y sobre la naturaleza lo que la transforma, y estos cambios generan consecuencias sociales en un proceso que se ha convertido en

circular y acumulativo. Circular porque a cada transformación territorial y ambiental le siguen impactos sociales (en la salud, en la pérdida o ganancia de recursos ambientales, en la artificialización y ocupación del territorio con usos urbanos); y acumulativo porque estos procesos son crecientes y acumulan consecuencias que pueden llevar a situaciones de quiebre como la desertificación y las hambrunas, el incremento de riesgo de inundabilidad en ciudades costeras, y especialmente el cambio climático como fenómeno principal de la crisis social y metabólica que enfrenta el planeta.

Es crucial identificar las "leyes" que configuran y hacen funcionar estas totalidades socioespaciales en su proceso de transformación permanente porque a partir de su análisis es posible proponer explicaciones sobre los problemas observados, así como ofrecer alternativas de acción social y políticas públicas para enfrentarlos desde una perspectiva progresista de transformación social-ecológica. Como comentamos antes, son principalmente las leyes del mercado capitalista y las de la acumulación ilimitada de la riqueza las que determinan buena parte del proceso de ocupación territorial y de la urbanización en América Latina.

Los determinismos funcionalistas (Durkheim, Parsons, Hempel) y socioecológicos (Burgess, McKenzie) desarrollados por las escuelas de pensamiento del Funcionalismo en Sociología y la Escuela Ecológica de Chicago, entre otras, han intentado explicar estos procesos y han mostrado avances para describir y comprender aquellos claramente observables en las ciudades de los países del capitalismo avanzado. Igualmente, evidencian y analizan las interacciones entre estas totalidades y sus elementos desde la perspectiva de los sistemas complejos como es el caso de las ciudades y las características físicas que conforman sus patrones espaciales, proveyendo modelos cuantitativos y geográficos que facilitan los procesos de planificación territorial.

Sin embargo, como filosofías, estas escuelas fallan en explicar las contradicciones internas y los conflictos socioespaciales y ambientales que también se observan en las ciudades, además de que no analizan críticamente los modelos económicos y políticos que determinan para quién y para dónde crecen las ciudades. En este sentido, están limitadas para aportar a la transformación social-ecológica de las ciudades latinoamericanas desde perspectivas críticas y progresistas (Iracheta, 1988).

b. Los actores sociales

Una premisa fundamental de la transformación social-ecológica de las ciudades es reconocer que la lucha por una visión progresista debe considerar la acción permanente, interdependiente y contradictoria de los tres grandes actores que procesan las relaciones, los flujos y las decisiones socioespaciales: el Estado; los mercados y sus actores económicos; y la sociedad, sus ciudadanos y organizaciones (académicas, religiosas, de comunicación y sindicatos, entre otras).

I. El papel del Estado

El Estado tiene la potestad constitucional de ejercer el poder y tomar las decisiones políticas a través de instrumentos como la legislación, la planeación y los presupuestos públicos; asimismo, a través de prácticas concretas y de la ejecución de las políticas públicas urbanas, de las obras de infraestructura y equipamientos que permiten la funcionalidad de las ciudades y su interacción con el medio rural.

Como menciona Martner:

> la democracia es la forma mayoritaria de gobierno en la región y la situación institucional es hoy muy distinta a la de fines del siglo XX y a la del ciclo de dictaduras militares. No obstante, las democracias latinoamericanas viven una generalizada pérdida de prestigio por los niveles de corrupción prevalecientes y su baja capacidad de integración social y de respuesta a las nuevas demandas de la sociedad en un contexto de aumento paulatino del nivel de vida promedio y de emergencia de nuevas clases medias. América Latina y el Caribe es la única región del mundo que, luego de un largo ciclo de dictaduras militares en buena parte del continente y de dos décadas de políticas neoliberales que dejaron huellas profundas en el funcionamiento social, combina en la actualidad regímenes democráticos en casi todos sus países, un mejoramiento de sus condiciones materiales promedio y una de las distribuciones del ingreso más desiguales del planeta, junto a altos niveles de corrupción y una de las tasas de homicidio más elevadas del mundo (2018, p. 31).

Un rasgo de esta situación es que a lo largo de la historia en prácticamente todos los países de América Latina se ha evidenciado la paradoja del Estado de conducir sus acciones para favorecer la acumulación de capital al tiempo que en el discurso político, en los planes y programas públicos, predomina una visión de compromiso social y ambiental que en general, solo se materializa parcial y limitadamente. Por ello, en sus diversos ámbitos territoriales (nacional, provincial/regional y local/urbano) y salvo importantes excepciones, el Estado ha jugado un doble papel:

- Por una parte, como estrategia prioritaria, ha jugado el papel de proveedor de las condiciones y las infraestructuras que requiere el capital para reproducirse; lo cual se materializa con proyectos e inversiones públicas y con acciones de planificación, fomento y desregulación. También, a través de este papel permite que los grupos sociales de alto ingreso decidan prácticamente de manera autónoma la localización de sus asentamientos en las ciudades, más allá de lo que determinen los planes urbanos. Las decisiones en este proceso tienen como *leitmotiv* la captura de las mejores localizaciones (ambientales, paisajísticas, con la mejor infraestructura, etcétera) y la concentración de las plusvalías inmobiliarias para dichos grupos. Con ello, el Estado facilita la expansión de las zonas de reproducción del capital: distritos de negocios, proyectos residenciales de alto ingreso, desarrollos turísticos, industriales, de servicios y comercio, e incluso desarrollos de vivienda social construidos por el sector inmobiliario-constructor.
- Por otra parte, juega un papel que tiende a ser secundario y que conlleva la construcción de las bases para la reproducción de la sociedad urbana (por ejemplo: la política habitacional y de equipamientos sociales), así como la aplicación de estrategias del tipo "dejar hacer-dejar pasar" relativas a las acciones de los grupos sociales de menor ingreso, las cuales permiten que se asienten en las áreas que carecen de interés inmobiliario para los mercados formales. Estas estrategias impulsan —en los hechos— mercados habitacionales que se caracterizan por ser precarios, además de informales, irregulares y/o ilegales, carentes de los servicios básicos a los que todo ciudadano tiene derecho; y evaden la responsabilidad de ofrecerles un espacio adecuado para asentarse dentro de las áreas urbanas.

Esto sucede así porque la acción del Estado en el proceso de ocupación y explotación del territorio ocurre en un ambiente en el que predomina el conflicto y la competencia entre actores sociales y políticos, quienes intervienen bajo condiciones de desigualdad; por lo que el aprovechamiento de los recursos y las localizaciones en el territorio —sea rural o urbano— se da de manera inequitativa y desigual.

Por ello, se asume que el ordenamiento territorial y la planeación participativa deben tener la función de reducir estas inequidades y desigualdades para equilibrar prioritariamente el acceso de los grupos sociales a las localizaciones adecuadas para la vida urbana y a las oportunidades que ofrecen la geografía y los recursos naturales. Dado que el ordenamiento territorial es una función pública, la lucha por reducir las tensiones y desigualdades socioespaciales y por resolver los problemas territoriales debe pasar necesariamente por una transformación del Estado y del gobierno, para que asuman la atención y solución de estos problemas desde perspectivas democráticas con participación efectiva de la sociedad y con responsabilidad y compromiso socioambientales.

Los Estados latinoamericanos enfrentan grandes retos, pues esta responsabilidad implica que sus políticas y acciones respondan a las necesidades sociales y ambientales, y no solamente a las de los mercados. Entre los retos destaca la resolución de los problemas sociales de orden local, porque es en los gobiernos locales donde se concentran las relaciones de poder y donde se evidencian con mayor crudeza las crisis del Estado de derecho y de la planificación territorial/ambiental.

Como consecuencia de la aplicación, durante varias décadas, de políticas estatales que responden fundamentalmente a la acumulación de riqueza; grandes territorios rurales de América Latina enfrentan la extracción indiscriminada de recursos. Igualmente, muchas ciudades y metrópolis de la región atestiguan cómo la reducción de las capacidades, recursos, poder y legitimidad de los gobiernos —nacionales y locales— para enfrentar los procesos de hiperurbanización y sus consecuencias, ha convertido a las ciudades en "espacios-mercancía" y ha acelerado la desigualdad socioespacial y la insustentabilidad; haciendo de los mercados inmobiliarios (formal e informal) los verdaderos orientadores del crecimiento urbano.

En síntesis, en la mayor parte de América Latina predomina la aceptación gubernamental de la privatización de la naturaleza, la cual conlleva a la mercantilización de los territorios que en el medio rural

se traduce en la acumulación de riqueza —incluso por desposesión y extractivismo—, la destrucción de sus recursos naturales y de sus condiciones ambientales; y en el medio urbano significa la privatización de los servicios básicos y los equipamientos sociales, así como la especulación sin límites con el suelo urbano y urbanizable que provoca la expansión física desordenada, desigual e insustentable de las ciudades.

Esto es consecuencia del abandono o abdicación estatal del concepto de "lo público" y "lo comunitario" a favor de lo mercantil, empresarial e individualista. En buena parte de las instituciones públicas responsables del ordenamiento territorial y urbano en nuestros países y ciudades, e incluso en las de protección ambiental, predomina una ideología que pasó del servicio público a la gerencia pública y al "empresarialismo"; con pleno respaldo de la mayor parte de los gobiernos a las actuaciones —y excesos— de los mercados que determinan la ocupación y explotación de los recursos naturales en los territorios, los patrones socioespaciales de las ciudades y, en consecuencia, una muy baja o ineficiente intervención estatal para resolver o reducir los excesos y defectos de estos mercados.

Como argumenta Calderón (2014, p. 32) en relación con la acción de los Estados latinoamericanos frente al precarismo y la informalidad en los asentamientos humanos:

> las autoridades insisten en promover enfoques y políticas basados en la eficiencia, recuperación de costos, sostenibilidad, virtudes del mercado, crecimiento económico del país, etcétera. Estas posturas se basan en discursos académicos de planificación urbana que reclaman el trono del saber y la superioridad que esta postura contiene, constituyendo el mundo a su imagen y semejanza y, al hacerlo, representando un poder (Dirlik, 2009). Situación reforzada por el hecho de que cuentan con el respaldo financiero internacional y los compromisos públicos. A la vez, por otro lado, continúan comportamientos de clientelismo, patronazgo, populismo y propuestas participativas a medias. El discurso puesto en práctica suele desconocer el saber práctico de la vida cotidiana de los pobladores, las tradiciones, el conocimiento ancestral, la idea que los seres son comunidades antes que individuos, la búsqueda de empoderamiento, la demanda de subsidios, el trato igualitario…

Las consecuencias de esta ideología de la función pública es que se están alcanzando situaciones irreversibles en muchos territorios rurales y urbanos; ya que una vez que han sido depredados u ocupados de manera irracional, es prácticamente imposible regresarlos a su condición original.

II. Desarrollo urbano y mercado

Los **actores económicos** permiten que los procesos de producción, circulación y consumo funcionen en los diferentes mercados con la ganancia económica como su motivación fundamental. Las fracciones de capital típicamente urbanas corresponden a los mercados inmobiliario, de la construcción y financiero. Al igual que los otros mercados en el modelo capitalista, no han sido creados ni desarrollados para ordenar las ciudades ni para hacerlas más equitativas y sustentables; por lo que no se puede argumentar que actuando en libertad distribuirán equitativamente los beneficios de la urbanización o que distribuirán los usos del suelo en el territorio de manera ordenada y sustentable. Por ello, como argumenta Abramo (2006), la acción de un Estado con visión social y ambiental de la ciudad es una condición central para que los mercados y sus actores económicos reduzcan sus excesos y sea posible acercarse a modelos de ciudades más justas y ordenadas.

Como ya adelantamos, las "leyes" que definen cómo y para quién se distribuyen los beneficios de la urbanización, así como por qué se están configurando los patrones de expansión territorial observados en las ciudades latinoamericanas, tienen su explicación en los procesos económicos.

En efecto, diversas investigaciones sobre la urbanización en América Latina —Ramírez y Pradilla (2013), Duhau (2013), Carrión (2013), Azuela y Cancino (2014), Abramo (2006), Jaramillo (2009), Folin (1976) e Iracheta (1988), entre muchos otros— centran sus explicaciones sobre el patrón socioespacial de las ciudades en los procesos económicos bajo el principio de que la urbanización es económica por naturaleza y que en las ciudades capitalistas son los mercados inmobiliario, constructor y financiero los que han conducido con mayor énfasis en sus etapas recientes (de mediados del siglo XX en adelante) los procesos de urbanización.

El soporte material de casi todas las actividades humanas es el suelo, y en él se materializan todas las obras y edificaciones que permiten funcionar a las sociedades. En estricto sentido el suelo, al igual que las personas, el aire o el ambiente en general no son ni deberían ser mercancías.

Sin embargo, en la práctica cotidiana del sistema capitalista al suelo se le trata como una mercancía; desatendiendo su función social.[6]

Desde la política, el denominado modelo económico neoliberal se ha impuesto en la mayor parte de los países de América Latina como un sistema integrado e interrelacionado que no solo implica una economía de mercado muy abierta sino también acompañada de gobiernos que implantan el modelo, de una ideología que lo conceptualiza y le da forma en la realidad social —contando con los medios de comunicación como su instrumento principal—, y de un conjunto de instrumentos de política pública que se caracterizan por concentrar el esfuerzo del Estado en apoyar y desregular el desarrollo de los mercados, con una marcada distancia de la atención estructural de las necesidades sociales y las de la naturaleza.

Esto se ha materializado, por una parte, debido a la tendencia al desmantelamiento del llamado "Estado de bienestar"; aunque por sus resultados no se puede afirmar que haya existido en toda su extensión y solo algunos países latinoamericanos, si acaso, mantienen políticas congruentes con el concepto sin que haya surgido un sustituto que atienda las necesidades sociales de manera equitativa, eficiente y sustentable. Por otra parte, ha resultado de la aceptación —en los gobiernos y en buena parte de la sociedad— de la idea de que dichas necesidades serán resueltas por los propios mercados[7] aunque no haya evidencias que lo

6. En el sentido en que su ocupación, explotación y apropiación tienden a regirse por las "leyes" y razones de los mercados, que imponen precios a cada pedazo de suelo y a cada recurso natural o "servicio" ecológico; y con ello favorecen a quienes tienen mayor capacidad de compra.

7. Desde la década de 1980, varios países de la región latinoamericana han optado por impulsar de manera creciente la oferta privada de servicios vitales para la población como la educación, la salud, el transporte, el agua y saneamiento, entre otros; e igualmente han privatizado poco a poco buena parte de las infraestructuras como carreteras, aeropuertos, sistemas de agua, drenaje y transporte público, para que estos servicios funcionen. En este contexto destaca el Estado mexicano que, además, ha orientado algunas políticas públicas para que diversos servicios que se mantienen públicos ingresen en la lógica mercantil y se ofrezcan de manera que tienen que ser pagados por los usuarios; no obstante que constitucionalmente debieran ser gratuitos y cubiertos con recursos fiscales. Tal es el caso de algunas áreas de la educación como las universidades públicas, cuyos costos se acercan a los de universidades privadas; otro ejemplo son los servicios básicos para la vivienda que se cobran con criterios mercantiles aunque son públicos; o las carreteras que en su mayor parte se han privatizado y esto ha provocado una paradoja ya que conforme crece la red de carreteras de cuota, tiende a reducirse la capacidad de movilidad de las capas sociales de menor ingreso.

confirmen; reafirmando el error (la falacia) de que el mercado resuelve los problemas que él mismo provoca, al igual que el supuesto de que los problemas creados por la tecnología se resolverán con más tecnología (Henry Mora *dixit*). Así, el Estado reduce su intervención a algunas acciones remediales que atienden las contradicciones más graves del propio modelo como la pobreza extrema y la insustentabilidad socioterritorial.

Esto deriva del enfoque empresarialista asumido por el Estado desde la década de 1980. Como señalan Theodore, Peck y Brenner (2009, p. 2): "la ideología neoliberal se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y 'no regulados', que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico".

La racionalidad de estos mercados en el desarrollo urbano latinoamericano se materializa en localizaciones específicas dentro de las ciudades y en características de sus productos (tamaño, diseño, uso, etcétera), que se determinan desde las perspectivas individuales del propietario de un predio, del constructor de un edificio, del desarrollador de un emprendimiento inmobiliario y/o del financiador privado de un negocio. Este proceso de decisión es orientado por la búsqueda del mayor rendimiento económico que se manifiesta en una ganancia directa e incluso extraordinaria o en una mayor velocidad en la circulación del capital. El problema es que esto no necesariamente coincide con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos ni de las comunidades respecto al desarrollo de la ciudad.

De este proceso se deduce que la palabra clave es localización, de la cual derivan rentas diferenciales —de ubicación y relación de funciones urbanas y usos del suelo— y monopólicas —por la localización única de cada pedazo de suelo que se traduce en un precio monopólico—; rentas que son apropiadas por los grupos sociales de mayor ingreso.

Por ello, buena parte de las ciudades latinoamericanas enfrentan dicotomías generadoras de externalidades negativas como la concentración-dispersión espacial descontrolada; la densidad de construcción elevada o baja y en general desequilibrada; los usos del suelo y las funciones urbanas exclusivas o diversificadas y mixtas que generan más desigualdad; la segregación social por ingreso u otra causa o la mezcla de grupos sociales, en las que siempre pierden los de menor ingreso.

También sufren de una multitud de problemas y carencias como la especulación exacerbada y descontrolada con el suelo urbano y

urbanizable; y la falta de oferta de suelo para las funciones urbanas que no reportan ganancia mercantil o cuya ganancia no es atractiva para los mercados inmobiliarios, como la vivienda para los grupos de más bajo ingreso o los espacios públicos para el disfrute comunitario: plazas, parques, centros de cultura popular, bibliotecas y otros.

Además de la importancia creciente de las fracciones de capital inmobiliario, de la construcción y financiero, hay otros mercados (informales o irregulares y/o ilegales de suelo) que son actores muy relevantes en la urbanización latinoamericana, entre los cuales destaca el mercado habitacional dirigido a los pobladores de bajo ingreso que, habiendo sido "expulsados" de las ciudades por la vía de los precios del suelo a las periferias más alejadas y carentes, han configurado la versión urbana de los "olvidados".

Si bien estos mercados actúan bajo la lógica general del inmobiliario, su carácter informal o ilegal y su orientación fundamental a los grupos sociales de menor ingreso les otorga una peculiaridad que en varios sentidos se aleja de los mercados formales y convencionales. Esta peculiaridad se manifiesta en la ausencia de derechos, la incertidumbre sobre la propiedad, el incumplimiento de todo tipo de normas y la carencia de servicios y equipamientos sociales básicos. No obstante estas limitaciones, se han convertido en una "solución" al problema habitacional de los más pobres en prácticamente todas las ciudades latinoamericanas ante la ausencia de una oferta legal para ellos por parte del Estado y de los mercados formales de suelo y vivienda.

III. La sociedad

A través de sus acciones, organizadas en instituciones o de manera individual, los ciudadanos que conforman **la sociedad** son también actores económicos y tienden a conducirse siguiendo la lógica de los mercados. Las diferencias de ingreso y riqueza y las brechas de capacidades y poder entre los grupos y clases sociales se manifiestan claramente en el territorio urbano a través de la autosegregación espacial de los grupos de ingresos mediano y alto, así como de la marginación social y espacial de los más pobres. Igualmente, se manifiestan en los conflictos por la apropiación del espacio y de los beneficios de la urbanización que se canalizan a través de los procesos formales de participación en las decisiones del desarrollo urbano (cocreación y gobernanza) y a través de

los procesos informales y contestatarios (asentamientos informales y movimientos sociales).

Las fuerzas que dominan la configuración espacial y el funcionamiento económico, político y social en cada nación y en cada ciudad definen la importancia e influencia de cada actor en el procesamiento del "modelo de desarrollo" que opera cotidianamente a través de la interacción de los actores sociales, sus instituciones y sus instrumentos, y que está históricamente determinado por un conjunto de procesos políticos e ideológicos cuya interacción contradictoria va marcando el camino a seguir.

En esta perspectiva, cuando una nación —o incluso una ciudad— logra construir y consensuar visiones progresistas y las materializa a través de políticas y acciones públicas concretas mediante acuerdos políticos con los actores sociales, genera avances que pueden conducir a transformaciones sociales y ecológicas profundas; estirando al máximo las posibilidades de un Estado progresista, de un mercado con enfoque social y de una sociedad cocreativa y corresponsable.

Sin embargo, como acierta Granero (2017, p. 20), un camino necesario para construir una conceptualización crítica y progresista del desarrollo urbano requiere estimar las capacidades de acción de los actores urbanos y los principales conflictos entre ellos por la apropiación del espacio; así como descifrar, en este contexto, los intereses subyacentes en sus prácticas concretas a fin de dilucidar el papel que cada uno juega en el proceso de reproducción de las desigualdades territoriales que han caracterizado a las ciudades latinoamericanas a lo largo de su historia y se han agudizado en los últimos años.

En los análisis relativos a los grandes temas urbanos latinoamericanos intentamos descifrar el papel de estos actores y resulta muy evidente la acción contradictoria de los Estados latinoamericanos que, en general, independientemente de sus posiciones políticas, no han acertado en solucionar los graves problemas urbanos. Se ha evidenciado también el papel preponderante de los mercados o fracciones de capital eminentemente urbanos en las decisiones de localización de los usos del suelo y en la resultante configuración urbana, caracterizada por la segregación socioespacial.

En la base de estas contradicciones y desequilibrios se ubica la polarización entre plan y mercado, no solo en el ámbito urbano sino en general en las relaciones entre mercado y planificación como acción esencial del Estado. Como aciertan Martner y Mora, si ambas instituciones

son subsidiarias en relación al sujeto humano, la relación entre ellas no puede ser de subsidiariedad: se requiere más bien un pensamiento de equilibrio y complementariedad entre ellas. En esta relación de equilibrio/complementariedad, le corresponde a la "institución mercado" la función de **abastecimiento de los mercados particulares**, y a la "institución planificación" el **ordenamiento global de los mercados**, esto es, el lograr que los grandes desequilibrios socioeconómicos del desempleo, la pauperización, las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género (entre otras), lo mismo que los efectos destructivos sobre el medioambiente sean mínimos y erradicables. No es una complementariedad mecánica: se trata del problema de la búsqueda incesante de un equilibrio interinstitucional entre plan y mercado que asegure el pleno empleo, una adecuada distribución de los ingresos que permita a todos una vida digna y un equilibrio ecológico en la relación del ser humano con la naturaleza. La planificación tiene que abarcar un grado tal, que dichos equilibrios sean efectivamente logrados, y más allá de esta función de la planificación opera plenamente el mercado en el abastecimiento de los mercados particulares de bienes y servicios. Guardando estos límites, tanto del plan como del mercado, la relación entre ambos puede "equilibrarse". Desde luego, este equilibrio no consiste en un "punto medio" entre ambos sino en el aseguramiento de las condiciones de posibilidad de la vida humana [aunque] este equilibrio puede desestabilizarse fácilmente en dos direcciones. Por un lado, por la dogmatización y absolutización de la propiedad privada y, por lo tanto, del mercado, que rompe el equilibrio al negar la función de la planificación. Por otro lado, por el apriorismo (también dogmático) de la eliminación de la propiedad privada y el consecuente exceso de planificación, que lleva a una excesiva burocratización y a una ineficiencia desbordada. Rompiendo el equilibrio en la dirección del mercado total, negando la planificación, se desarrollan los desequilibrios socioeconómicos del desempleo, las desigualdades, la pauperización y la destrucción del medioambiente. Rompiendo el equilibrio hacia la planificación totalizante, negando el mercado, se desarrollan los desequilibrios del desabastecimiento de los mercados particulares y el totalitarismo estatal. El bien común, en cambio, exige la búsqueda de un orden institucional tal, que el equilibrio mercado-plan quede asegurado **lo mejor posible** (Martner y Mora, 2017, p. 17).

Un ingrediente fundamental en la búsqueda de estos equilibrios entre las acciones de los mercados y las intervenciones del Estado es la participación comunitaria efectiva, capaz de construir ciudadanía a través de la incorporación de los ciudadanos y sus organizaciones en las discusiones y toma de decisiones sobre el presente y futuro de sus comunidades. Como se menciona en Calderón (2014, p. 19), en el desarrollo comunitario y en la participación social hay un potencial enorme de construcción del derecho a la ciudadanía.

> El enfoque considera al desarrollo comunitario y a la participación ciudadana como un medio para conseguir bienes y un valor en sí mismo, que enfatiza lo colectivo sobre lo familiar e individual (...). La participación comunitaria es la capacidad de los pobladores de autorregularse internamente, deliberar y adoptar decisiones sobre los asuntos que les competen en diversas escalas territoriales (barrio, localidad, distrito y ciudad), con diferentes intensidades (alta, media, baja) y distintos agentes promotores (líderes comunales, Estado, iglesia, ONG, partidos políticos, etcétera). La organización comunitaria es un esfuerzo consciente de la población por controlar sus problemas y conseguir mejores servicios (Calderón, 2014, p. 20).

La idea de gobernanza de base territorial se asocia a este enfoque en la medida en que reconoce las capacidades sociales para enfrentar sus propios problemas frente a un Estado cada vez más reducido, incorpora la colaboración corresponsable entre las comunidades y sus autoridades, enfatiza el papel relacional del gobierno local y el trabajo en red, y desarrolla estructuras institucionales colaborativas (Aguilar, 2008; Pascual y Godás, 2010; Iracheta, 2010), propiciando la aparición de "un nuevo arte de gobernar las ciudades" (Pascual *dixit*) y estableciendo la posibilidad de mediar entre los mercados y la acción planificadora del Estado en los procesos de urbanización y el desarrollo en general.

Consecuentemente, asumimos que la participación y el desarrollo comunitario en las ciudades, así como la lucha por los equilibrios entre actores y entre instituciones en el proceso de urbanización puede ser un camino para reducir los excesos de los mercados, alejarse de los dogmas de los actores sociales y, con ello, avanzar hacia la transformación social-ecológica.

Por una parte implica el reconocimiento y, con ello, el compromiso de actuar sobre dos ideas: la primera, que el calentamiento global y sus impactos en el cambio climático representan un asunto de supervivencia por encima de ideologías e intereses; y la segunda, que la desigualdad social, ambiental y espacial ha llegado a límites intolerables que deben ser reconocidos desde todos los ámbitos sociales. Implica, por otra parte, establecer las transiciones —si bien profundas pero no violentas— que conduzcan a una transformación de las ciudades como parte de una transformación más amplia y profunda de la sociedad y la ecología en América Latina.

c. La urbanización latinoamericana en la historia reciente

I. Los periodos/enfoques predominantes

Desde la primera ola de hiperurbanización en América Latina —desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad— los fenómenos de la urbanización y el deterioro ambiental han sido objeto de análisis en los espacios académicos, culturales y sociales, principalmente, y de acción a través de políticas públicas en los espacios gubernamentales.

Ha destacado el fenómeno de la metropolización en el subcontinente: América Latina se ha convertido en el territorio más urbanizado del planeta (ONU-Hábitat, 2012). Sin embargo, este fenómeno ha tenido una historia difícil y compleja en la región, que ha padecido una difícil condición económica y una profunda inequidad social en las cuales los acelerados procesos de ocupación del territorio y de consumo ambiental han sido elementos fundamentales. La ausencia de acuerdos sociopolíticos en busca de una urbanización equitativa, productiva, ordenada y sustentable ha tenido graves consecuencias en la calidad de vida, el orden espacial y la sustentabilidad ambiental de sus ciudades y metrópolis.

De acuerdo con Martner (2018, p. 30), la región latinoamericana

> basó su dinamismo económico en la mayor parte del siglo XX en una industrialización parcial por sustitución de importaciones, forzada por las dos guerras mundiales y acompañada de algunas políticas proteccionistas. Este proceso fue reemplazado por aperturas liberalizadoras y privatizaciones de empresas y servicios públicos (el llamado

> Consenso de Washington) a partir de los años 1980, que implicaron una tendencia a la reprimarización de las economías y un mayor peso de las finanzas y los servicios [no obstante] el grueso de los países de América Latina no ha logrado superar un patrón de especialización productiva basado en la explotación de los recursos naturales.

Un análisis del proceso histórico reciente de la urbanización latinoamericana permite descubrir elementos explicativos a estos problemas, destacando 4 periodos o enfoques predominantes:

El Modelo primario exportador (más o menos hasta la década de 1950)

Desde la perspectiva social-ecológica urbana, esta etapa se caracterizó por una urbanización relativamente dinámica caracterizada por altas tasas de crecimiento demográfico y de migración campo-ciudad, ya sea por procesos de tecnificación de la producción agropecuaria (por ejemplo: la Revolución verde) o por procesos de precarismo rural. En el periodo entre las dos grandes guerras ocurre un proceso acelerado de emigración del campo a las ciudades, provocando un crecimiento muy acelerado de la población urbana y el surgimiento de nuevas ciudades. La ausencia de políticas de urbanización organizada y de retención de población en el medio rural provocó la emergencia de espacios descapitalizados en las ciudades; es decir, asentamientos sin las inversiones en infraestructura, equipamientos sociales y vivienda mínimos para una vida adecuada.

El Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (de la Segunda Guerra Mundial al cierre de la década de 1970)

El impulso desencadenado por la terminación de la Segunda Guerra Mundial generó un intercambio de ideas propiciado por los organismos internacionales, particularmente la Organización de las Naciones Unidas, orientado a desarrollar caminos para que los países avanzaran hacia estadios de desarrollo económico y social, y sociedades más democráticas, lo cual abriría espacio para la instauración de la planificación económica y social cuyos principios comenzaron a ser ampliamente difundidos por la ONU, la CEPAL y diversos pensadores de la época, y se constituyeron en una de las ideas más importantes de este periodo, que

quedó consignada en la *Carta de Punta del Este* (Unión Panamericana, 1961) (De Mattos, 2010, p. 690).

Este periodo coincide con la primera ola de hiperurbanización en América Latina, particularmente en los países receptores de las inversiones industriales que abrieron el proceso de sustitución de importaciones: Brasil, México y Argentina. Uno de los resultados relevantes de este proceso fue la apertura al capital industrial al margen de sus consecuencias urbanoambientales, que dio pie al surgimiento de grandes conglomerados fabriles en el entorno directo de las grandes ciudades y las capitales nacionales, así como al aceleramiento del proceso de atracción-expulsión de población entre la ciudad y el campo; lo cual propició altas tasas de crecimiento demográfico y urbanización.

> Por eso crece la población urbana con tasas vertiginosas y se generaliza por el territorio continental: la urbanización implantada inicialmente en las costas del Pacífico o del Atlántico tiende a esparcirse por el interior de los países. Los casos más sobresalientes son las ciudades andinas y Centroamérica y el Caribe, la creación de la nueva capital de Brasil en Brasilia y el fortalecimiento de las ciudades mexicanas que en su conjunto, dan nueva forma a la urbanización en Latinoamérica (Carrión, 2013, p. 22).

Es la época del inicio de los procesos de metropolización y de la explosión del precarismo y la informalidad en los asentamientos humanos de las grandes ciudades. Es también la época de la emergencia de la "suburbia" importada de EE. UU. como modelo de vida de los grupos sociales de alto ingreso, impulsada por el automóvil y la acción de los Estados en la producción de infraestructura viaria.

Como asevera De Mattos (2010, pp. 691-692) con respecto a los años de las tres décadas que para el mundo desarrollado fueron considerados como "los treinta gloriosos" (1945-1975), "en ningún caso este calificativo podría aplicarse a la evolución vivida por los países latinoamericanos en este lapso"; no solo por el agotamiento del modelo desarrollista-industrial y el agudizamiento de problemas sociales que se suponía serían atendidos por la planificación del desarrollo, sino porque

> en este mismo lapso, en muchos de estos países (México, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Brasil, Bolivia, Perú, Chile, Argentina,

> Uruguay, etc.) comenzaron a manifestarse movimientos de tipo insurreccional, tanto de origen rural como urbano, que en varios casos sirvieron de pretexto para la irrupción de dictaduras militares de nuevo cuño que, en su mayoría, se embarcaron en una sistemática violación de los derechos humanos en nombre de cruzadas nacionales contra la subversión (...). En las trayectorias nacionales observadas en este lapso se observa una evolución en la que no se registran esfuerzos exitosos en la búsqueda de soluciones a los problemas más acuciantes que afectaban a vastos sectores de la población de estos países (De Mattos, 2010, p. 691).

En esta época, el gobierno de las ciudades asumió los postulados del urbanismo moderno dando pie al surgimiento del concepto de ciudad latinoamericana, con sus particularidades y los siguientes sellos distintivos: "1) una urbanización sustentada en el incremento acelerado de la migración rural-urbana; 2) la concentración poblacional con alta primacía urbana —macrocefalia— y 3) el desarrollo urbano dual venido de los asentamientos humanos irregulares, informales e ilegales, nacidos de la invasión del suelo y del irrespeto a la norma urbanística" (Carrión, 2013, p. 23).

La planificación física fundada en el *zoning*, sin integración adecuada con las vocaciones económicas de las ciudades, con las necesidades sociales (más allá del ofrecimiento de infraestructuras, equipamientos sociales y vivienda) ni con el ambiente, caracteriza el enfoque de las administraciones públicas sobre la ciudad cuyas fuentes de inspiración fueron (y siguen siendo) las escuelas de pensamiento funcionalista y ecológicas ya antes citadas en este texto, así como sus evoluciones modernas ("nuevo urbanismo", "nuevo institucionalismo" y otras).

Desde el gobierno, Carrión (2013, p. 24) identifica tres temas implícitos en esta ciudad dual:

a) El desbordamiento de la institucionalidad municipal debido a su rigidez y a su incompatibilidad con la dinámica urbana; refiriéndose a su baja capacidad competencial, rígida estructura institucional y débiles recursos humanos.
b) La insuficiencia de recursos económicos para la demanda de servicios y equipamientos urbanos que lleva a los gobiernos locales a la gestión del déficit, a la caída en la respuesta institucional y a la ausencia de recursos propios.

c) La participación social para canalizar las demandas de los grupos con mayores carencias: servicios básicos, transporte público y vivienda; orientándose a la autoconstrucción, la cooptación política a cambio de servicios y el clientelismo especialmente de los partidos políticos.

Un cuarto tema deriva de los anteriores: el desinterés, la ignorancia, la prevalencia de intereses económicos inmobiliarios y la corrupción en las decisiones de localización de los usos del suelo y las funciones urbanas tuvieron como consecuencia procesos muy desordenados e insustentables en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas y caribeñas.

El Modelo neoliberal (de 1980 a la fecha)

Con la adopción del Consenso de Washington se establecieron las condiciones para una nueva fase de modernización (y acumulación) capitalista que se caracterizó —y aún se caracteriza en muchos países de la región— por la aplicación de las medidas de ajuste estructural orientadas a un manejo sano de la macroeconomía. Se recomendó a los países "la aplicación de políticas de disciplina fiscal, tasas de cambio 'competitivas', liberalización del comercio, promoción de la inversión extranjera, privatizaciones, etcétera, que constituyen los componentes básicos del fenómeno conocido como neoliberalismo" (De Mattos, 2010, pp. 701-702).

En la década de 1980 emerge la urbe estructurada en la lógica de la **globalización** (Carrión, 2013, p. 24) con un claro compromiso local, pero apuntando hacia e involucrándose en los procesos globales. De acuerdo con De Mattos (2010, p. 703), la búsqueda de nuevos acuerdos entre gobierno y actores sociales y el enfoque hacia un crecimiento endógeno generó nuevas visiones de la gestión del desarrollo de abajo hacia arriba estableciendo una relación dinámica entre lo local y lo global, permitiendo que las colectividades locales (regiones, municipios, ciudades y metrópolis) aparecieran como los espacios idóneos para la gobernanza, lo cual derivó en procesos de descentralización político-administrativa y de nueva gestión urbana fundada en la planeación estratégica. Se pregunta De Mattos: "¿cómo afectan estos cambios a la política territorial en general y a la 'cuestión regional' en particular? Al considerar estos elementos, es posible concluir que el enfoque sobre 'nueva política

regional' que se impuso con el avance de la globalización tiende a asociar desarrollo endógeno, descentralización, competitividad y planificación estratégica, al concepto de gobernanza" (De Mattos, 2010, p. 703).

Con estos cambios, los objetivos de la gestión del desarrollo se desplazaron de la cuestión social a las diferencias en materia de producción y sus capacidades, así como a diferencias de competitividad de los sectores de la economía y de los territorios; por lo tanto, las políticas territoriales y urbanas se orientaron a favorecer la creación de recursos y nueva riqueza en lugar de enfocarse en la afectación y redistribución de las riquezas existentes (De Mattos, 2010, p. 704).

Como bien menciona Moncayo (2002, p. 57), la Nueva Geografía Económica (NGE), antes que validar la hipótesis de convergencia entre territorios (regiones o ciudades) por la movilidad de los factores (que ha sido postulada por la teoría neoclásica),

> sostiene que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales (polarización), como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor. Las investigaciones empíricas muestran que si bien hasta los años ochenta se produjo un largo ciclo de convergencia en el interior de un grupo numeroso de países (…) y varios de América Latina, más recientemente se observa en casi todas las latitudes un proceso de polarización.

En América Latina —Colombia, Perú, Brasil y Chile— se han encontrado indicios de reversión en la convergencia.

Desde entonces, la economía de las ciudades ha sufrido una reconversión. Destaca la priorización de la competitividad económica asociada a la atracción de capitales, la desregulación y las facilidades de todo tipo para las inversiones; asumiendo al empresariado privado como el actor social crucial del desarrollo y partiendo del supuesto de que los capitales son condición necesaria para el crecimiento económico que, a su vez, es un requisito para mejorar los niveles de empleo e ingreso, para atraer nuevos talentos y para desarrollar las infraestructuras y equipamientos sociales en las ciudades, así como las nuevas tecnologías y la innovación.

David Harvey (1989, p. 7, en De Mattos, 2010, pp. 704-705) ha denominado este cambio en la gestión y planificación de los territorios como "empresarialista" porque se fundamenta en un partenariado público-privado que realiza actividades empresariales y tiene un fuerte dominio

de lo mercantil por encima de lo público al tener una conceptualización y ejecución especulativa, y además porque su foco de atención es la economía política local y no la del territorio.

Esta interpretación permite explicar los cambios en las fuentes de empleo al interior de las ciudades, que transitan del sector industrial hacia espacios para los capitales inmobiliario, constructor y financiero, impulsados por un sector terciario (comercio, servicios, turismo y otros) que desplazó a la industria. Igualmente, la transformación en la concepción de la gestión urbana de la época keynesiana a la neoliberal ha significado un cambio en los objetivos de la política pública: de la búsqueda por disminuir las desigualdades socioespaciales y avanzar en la cohesión del tejido social, a la maximización del crecimiento económico, la generación de empleo y la facilitación o tolerancia de la especulación mercantil con las funciones de las ciudades.

Es la época de la abdicación gubernamental de las decisiones relevantes en cuanto a la localización de los usos del suelo y al relativo abandono público de la coordinación y la conducción del proceso de urbanización. Es, igualmente, la época de las grandes políticas nacionales de apoyo a los mercados para acelerar la concentración de la población y de las actividades económicas en las ciudades —en especial en las grandes metrópolis— ofreciendo las condiciones para la generación de economías de aglomeración y de escala, y aquellas requeridas por el capital financiero e inmobiliario para concentrar sus inversiones en las grandes ciudades y dar paso al fenómeno de la "financiarización" (que es tratado más adelante).

Es también el momento de la explosión de la oferta de vivienda social auspiciada por los gobiernos nacionales —por ejemplo: la política habitacional en Chile (los "sin techo", Sugranyes *dixit*), Minha Casa, Minha Vida en Brasil, y la política nacional habitacional en México, entre otras—, de la invasión definitiva del automóvil en las ciudades hasta llegar a la saturación, de la generalización del precarismo habitacional periférico (la "urbanización de la pobreza" de ONU-Hábitat), y del reconocimiento del papel urbano en el cambio climático y en el deterioro ambiental (UN-Habitat, 2011).

En este periodo el proceso latinoamericano de urbanización transitó de una jerarquía de ciudades construida a partir de la primacía urbana (rango-tamaño de población) hacia

> una lógica relacional que integra las urbes bajo un sistema urbano (...). Las ciudades se convierten en espacios estratégicos de los países y de la red urbana global, porque mientras las ciudades metropolitanas asumen la condición de nodo de articulación internacional y de ejes de integración nacional, las ciudades pequeñas conforman una nueva relación con el campo, comportándose como intermediarias de la ruralidad con la urbanidad y a la inversa. Las ciudades medias articulan los sistemas urbanos nacionales entre las ciudades metropolitanas y las pequeñas (Carrión, 2013, p. 20).

La consolidación de las ciudades mundiales del llamado capitalismo periférico (Sassen, 1997) en el que se ubica América Latina es una característica de la urbanización en la región en este periodo y es en las grandes metrópolis (São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires, principalmente) donde se incrementa notablemente la internacionalización de los flujos de capital y trabajo, que las fortalece como centros de negocios de América Latina donde se concentran los principales mercados accionarios y financieros, y las "funciones de comando del crecimiento económico" como los servicios comerciales especializados, las finanzas y administración de las informaciones (Jordán, 2003, p. 53), así como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y los servicios relacionados con el conocimiento y el desarrollo cultural.

Finalmente, desde la última década del siglo XX la globalización se convirtió en un asunto fundamental en la gestión de las grandes ciudades; no solo por el incremento de los intercambios e interdependencias entre ciudades de distintos países sino porque la profundización en la apertura de los mercados ha puesto desde entonces en crisis la autonomía local ante las presiones de las grandes empresas y los organismos multilaterales que tienden a ser determinantes de muchas políticas públicas en las ciudades. En este contexto las funciones de mayor valor agregado y asociadas a la globalización de los mercados han perdido espacio en las ciudades latinoamericanas —a favor de varias del sur de los Estados Unidos como Los Ángeles, Miami, Houston y otras— como consecuencia de la ausencia de proyectos inclusivos, integrales y de largo plazo que les den viabilidad frente a las norteamericanas.

Otro elemento que impacta profundamente la gestión urbana ha sido la revolución de los transportes y de las TIC, que ha transformado las formas de relacionamiento social y, sobre todo, la ubicación de las funciones

urbanas en el territorio; lo cual hace de la "ubicuidad" una característica para la localización de los usos del suelo y propicia la expansión física indiscriminada de las áreas urbanas. Estudios de ONU-Hábitat (2012) y de investigadores (Shlomo, 2012) dan cuenta de este último fenómeno como característico a partir del periodo en cuestión.

El Enfoque posneoliberal (a construir)

En el nuevo siglo se profundiza la crisis del capitalismo neoliberal que incluye a las ciudades de América Latina y se revalúan sus perspectivas de desarrollo y sus riesgos —viejos y nuevos—. Ante este panorama, el mundo enfrenta un cambio que se augura **de época**, cuando menos por dos razones: la primera, el cambio climático; y la segunda, el hartazgo social por las desigualdades crecientes en las naciones y su hiperconcentración en sus ciudades. Por ello se ha iniciado un proceso de revisión del papel de los gobiernos, de las políticas públicas y del nuevo sentido de las acciones y estrategias de los grandes actores sociales, que son determinantes en el desarrollo y en la configuración de las ciudades.

Emergen nuevos enfoques —de iniciativas locales o gestiones externas— como la Nueva Agenda Urbana (NAU) promovida por ONU-Hábitat. Es también el surgimiento en Latinoamérica del "llamado momento posneoliberal que caracteriza a la oleada de gobiernos progresistas que fueron mayoría sobre todo en Sudamérica entre 2005 y 2014" (Cálix, 2017, p. 1).

Desde la perspectiva de De Mattos (2010, p. 713) ante las condiciones que se imponen en la geografía mundial, emergen diversas posiciones que se sustentan

> en la convicción de que es posible fortalecer la cohesión social y la armonía interna [de los territorios] para superar cualquier conflictividad interna, en torno a [los] intereses generales del lugar. Al ubicarse en esta postura, esta "nueva ortodoxia" presta escasa atención a los condicionamientos y a la acción social que se derivan del contexto estructural capitalista; lo que significa, en especial, que no aparecen como relevantes las diferencias de poder entre los distintos actores que forman la correspondiente sociedad regional o local.

Es decir: se asume que con una adecuada gobernanza urbana, de abajo hacia arriba, sería factible manejar los procesos, capacidades y las condiciones de desarrollo de las poblaciones locales; lo cual deja sin una consideración apropiada la dependencia de las sociedades locales hacia el capital y el papel privilegiado que tienen sus propietarios en cada territorio para determinar las decisiones fundamentales sobre el desarrollo de las regiones y las ciudades.

Otros enfoques para enfrentar los problemas territoriales actuales reconocen que los procesos socioespaciales no están circunscritos a condiciones de armonía y consenso sino que operan en condiciones de contradicción, de asimetría y de conflicto por el espacio y los recursos de toda naturaleza.

En este contexto los territorios deben entenderse como el resultado de un entramado de relaciones multiescalares e interdependientes, por los flujos y por las redes de toda naturaleza, y así definir una perspectiva relacional que requiere de instancias de decisión multilocalizadas; así como exigir la recuperación del papel del Estado para avanzar hacia políticas de justicia distributiva entre grupos sociales y territorios (Moncayo, 2008, pp. 174-175, en De Mattos, 2010, p. 714).

De acuerdo con Jordán (2003, pp. 67-68), los escenarios del futuro exigen

> una organización territorial sólida, capaz de articular más adecuadamente la forma en que esta transición urbana puede colaborar y ser parte de los objetivos nacionales y regionales de desarrollo económico y sobre todo de reducción de la pobreza. Se requiere una política fiscal coherente con el desarrollo de los espacios subnacionales, las regulaciones para la sostenibilidad del medio urbano, los arreglos para la cooperación público-privada en la provisión de equipamientos e infraestructura y el desarrollo de mercados de bienes y servicios a nivel local, que son parte de las posibilidades y alternativas que ya están en desarrollo en varias ciudades y localidades. Por consiguiente, se necesita un mejoramiento constante en el nivel de servicios, tanto a la empresa como a la familia, para lograr un aumento en los beneficios y la productividad de la actividad económica. Desde la perspectiva de la sostenibilidad, esto significa una relación más equilibrada para alcanzar una mayor y mejor habitabilidad en las ciudades, y grados crecientes de funcionalidad.

Sin embargo, no está claro cómo avanzar en este sentido sin transformar las reglas del modelo de acumulación capitalista, que han sido las principales causantes del problema.

Cálix (2017, p. 1) destaca las rupturas y continuidades entre estos periodos históricos y hace notar la presencia de tres elementos comunes en cada uno de ellos:

> a) conciben la modernización como un proceso evolutivo y lineal basado en el crecimiento de la economía, b) subordinan y niegan el valor intrínseco de la naturaleza en las relaciones entre el ser humano y el ambiente y, c) excluyen saberes que se apartan de la racionalidad occidental hegemónica [por ello] más allá de las diferencias entre países y subregiones, puede afirmarse que América Latina sigue sin modificar a fondo su papel en la división internacional del trabajo. No se ha logrado en forma sostenida superar la restricción externa de formación endógena de capital y de plataformas tecnológicas que, entre otros propósitos, faciliten la agregación de valor y el encadenamiento de sus sectores productivos. Incluso los países con mayor población y tamaño de las economías —Brasil, México, Argentina y Colombia— han visto truncadas las opciones de fortalecer mercados internos más propicios para la integración productiva, menos dependiente de la importación de insumos y bienes de capital. En tanto que la integración subregional no ha logrado fortalecer estrategias que, entre otros beneficios, optimicen los mercados internos ampliados.

II. Un intento de síntesis: la ciudad resultante

Los argumentos anteriores permiten reconocer que desde el Modelo de industrialización por sustitución de importaciones hasta el Periodo neoliberal, las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por procesos de urbanización acelerada con resultados muy dispares porque, sin duda, hoy son espacios que concentran todo aquello que caracteriza a la modernidad, el desarrollo tecnológico y las posibilidades de mejor calidad de vida y al mismo tiempo estos procesos han producido ciudades desordenadas y descapitalizadas para los pobres, altamente especulativas, con baja sustentabilidad y en las que prácticamente todo es sujeto de mercadeo: el suelo, el paisaje, los recursos naturales y el

ambiente. Por ello, se puede afirmar que son ciudades que se caracterizan por dicotomías: modernidad-tradición, opulencia-carencia, funcionalidad-disfuncionalidad, accesibilidad-inaccesibilidad; y desequilibrios entre mercado y planificación, apropiación privada y desposesión social, privatización de ganancias y ventajas, y socialización de costos y desventajas, entre muchas otras.

Entre las características que han abierto perspectivas alentadoras sobre el futuro de la urbanización en América Latina a lo largo de los periodos reseñados, destacan las siguientes:

- **Las ciudades son los espacios más adecuados para el desarrollo**, ya que el empleo de calidad y el más productivo y creativo (Florida, 2005) —así como sus impactos positivos en la productividad y en la calidad de vida— se están concentrando en ellas. La condición fundamental es que sean bien gobernadas (OECD, 2015), lo que implica una democracia funcional, rendición de cuentas de los recursos públicos, políticas redistributivas de los beneficios de la urbanización y un compromiso con el ordenamiento urbano y con el ambiente de su región.
- Así como son responsables de la emisión de GEI, el Programa Hábitat de Naciones Unidas (UN-Habitat, 2011) reconoce que **las ciudades también ofrecen la mejor oportunidad para mitigar el cambio climático** mediante la adaptación y corrección de los patrones de urbanización, de producción-circulación y de consumo; pues ellas concentran el poder de decisión y el conocimiento sobre estos problemas y sus soluciones, destacando tres temas centrales: los usos del suelo, los modos de transporte y el consumo de energía asociado a la producción y a la urbanización.
- El reino del automóvil parece acercarse a límites que lo ponen en tela de juicio como el instrumento privilegiado de movilidad urbana debido a la congestión del tránsito y a que ha llegado el final de la era del petróleo. **El surgimiento de nuevas políticas de movilidad y transporte público (Curitiba, Bogotá y Ciudad de México, entre otras) y de nuevas tecnologías automotrices que reducen la contaminación ambiental ofrece alternativas a la crisis de movilidad de las grandes ciudades**.
- **La explosión de las redes sociales y las TIC como parte de la revolución de las comunicaciones está abriendo el espacio para**

nuevas estrategias orientadas a la transformación de las ciudades en "ciudades prósperas e inteligentes".

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, estas ciudades "del capital" se han caracterizado por diversas consecuencias socioespaciales que atentan contra su viabilidad. Entre dichas consecuencias destacan:

- **América Latina es la región más urbanizada del planeta y sus metrópolis han transitado a patrones territoriales regionales** (**ciudad-región, megalópolis**) para los cuales no existen experiencias ni criterios claros de planificación y ordenamiento (Balbo, 2003). Destacan la **tendencia a la pérdida de productividad promedio de las ciudades** como resultado de estructuras físicas urbanas cada vez menos funcionales; la inflación en los valores inmobiliarios por encima del resto de los mercados; y la reducción sensible en la movilidad y el transporte, que eleva los costos sociales y económicos y reduce la productividad por habitante.
- **La creciente** pérdida de las capacidades, recursos, poder y legitimidad de los gobiernos nacionales y locales para orientar, controlar y corregir los procesos de hiperurbanización y sus consecuencias; relacionada con el **abandono o abdicación estatal del concepto de "lo público" y "lo comunitario" a favor de lo mercantil, empresarial e individualista.** Esto ha convertido a las ciudades en espacios-mercancía, ha acelerado la desigualdad socioespacial y la insustentabilidad; haciendo de los mercados financiero, constructor e inmobiliario (formal e informal) los verdaderos orientadores del crecimiento urbano.
- **La segregación socioespacial voluntaria de los grupos de alto ingreso** (**en conjuntos residenciales cerrados**) **y, más grave, la segregación socioespacial involuntaria de los grupos de bajo ingreso** (explosión de los asentamientos precarios, informales y en zonas de riesgo) en periferias cada vez más alejadas de los centros urbanos porque no pueden pagar un pedazo de suelo habitacional legal, bien localizado y con servicios básicos debido al dominio de procesos especulativos favorecidos por los gobiernos y operados por las empresas, los desarrolladores, la banca, los constructores, los propietarios de la tierra y un sinnúmero de otros actores, sean organizaciones sociales o personeros locales. En este sentido, el

uso del suelo en las ciudades latinoamericanas aún es feudo de los mercados inmobiliarios —formales e informales— y generalmente está fuera del control gubernamental y social, con la (casi) única excepción de Cuba.

- En la época más reciente surgió **la financiarización inmobiliaria** en la cual el sector financiero se confunde con fracciones de los sectores inmobiliario y constructor. Esto ha provocado algunas crisis como aquellas derivadas de las hipotecas *subprime*; además de la sobreproducción de edificios para diversos usos (oficinas, departamentos o residencias turísticas), especialmente en los distritos urbanos de alto ingreso, con el propósito de circular —y en algunos casos, lavar— a mayor velocidad los capitales, consumiendo espacio e infraestructura urbana sin necesariamente atender requerimientos de funciones urbanas concretas. Esto incluye por otro lado la sobreproducción de vivienda social caracterizada por su mala localización en la periferia urbana y por la falta de equipamientos sociales que requiere su población.
- **El debilitamiento del tejido social urbano** derivado de la crisis de las expectativas sociales sobre el desarrollo y la buena vida en las ciudades es el resultado del incumplimiento sistemático de promesas de los políticos y gobernantes, así como del engaño de los mercados impulsado fuertemente por los medios de comunicación, sobre todo la televisión y las redes sociales. Esta crisis se manifiesta a través de la intensificación del conflicto y la inconformidad social en las ciudades, y se traduce en una participación masiva y violenta (manifestaciones, mítines, pintas, tomas de edificios, etcétera) que concentra reclamos sobre temas urbanos, rompe buena parte de los arreglos institucionales y pone en riesgo el Estado de derecho ante la falta de interlocución con los gobiernos.
- **La responsabilidad de las ciudades en la emisión de GEI y, por tanto, en el cambio climático**. La región presenta un **incremento acelerado de la crisis ambiental urbana** (atmosférica, hídrica, del suelo, por ruido, visual, etcétera) pese a los compromisos y acciones que muchos gobiernos urbanos han hecho para reducir las emisiones de GEI.

Estas perspectivas de las ciudades frente a sus retos reflejan un conjunto de paradojas y contradicciones que están dominando la urbanización

en América Latina ya que, si bien se puede constatar —por ejemplo— que la mayoría de sus ciudades tiene menores niveles de pobreza que hace dos décadas, se han agudizado en ellas la desigualdad y la violencia, al grado de figurar entre las más desiguales y violentas del mundo (Siclari, 2017, p. 2).

A estas paradojas y contradicciones se suman nuevas amenazas como la pandemia de COVID-19 que impactó profundamente las economías, incrementó la desigualdad y la pobreza, y ha transformado la forma de entender y vivir la ciudad. Los cambios pueden ser tan profundos que las cosas difícilmente serán igual que antes en la región latinoamericana y en sus ciudades.

Desde la óptica de la ciudad resultante del modelo económico y político dominante en las últimas décadas se puede afirmar que "esta emergencia es apenas la punta del *iceberg* de la crisis sistémica del capitalismo y que sus impactos en las ciudades han sido profundos" (Iracheta, 2020, p. 1). La revisión del contexto histórico reciente del desarrollo urbano latinoamericano, con sus dicotomías y desequilibrios, muestra que ha generado ciudades con problemas tan profundos en lo social, económico, espacial y ambiental, "que representan un caldo de cultivo para la pandemia, para las amenazas (cambio climático, desigualdad socioespacial) y para otras crisis sanitarias que seguramente vendrán en el futuro" (Iracheta, 2020, p. 1).

CAPÍTULO III

Los grandes temas de la urbanización latinoamericana

Si reconocemos que la relación entre la sociedad y su naturaleza —su territorio— conceptualmente representa el basamento para analizar y entender los porqués de cada patrón territorial y ambiental en América Latina y, por lo tanto, para ofrecer alternativas que conduzcan a una relación más equitativa y sustentable entre ambas y al interior de cada una de ellas; resulta necesario caracterizar a los dos soportes de esta relación: **la población**, por una parte, y **el territorio** y su ocupación, por la otra. Tomando como fuente dicha caracterización es posible analizar con mayor detenimiento los retos que tal relación provoca y que se encuentran en el núcleo de las crisis socioespaciales que enfrentan los países del subcontinente.

De ahí que este capítulo se centra en el análisis de los temas que son determinantes de la urbanización. En primer lugar se elabora una breve caracterización de la población y de los retos sociales de las ciudades, desde el crecimiento demográfico hasta los problemas de desigualdad socioespacial; también se realiza un análisis crítico de los patrones espaciales que han resultado del proceso de ocupación del territorio de las ciudades destacando los retos que provocan a nivel espacial y particularmente a nivel ambiental. Adicionalmente, se analizan algunos de los fenómenos que se consideran determinantes en las configuraciones socioespacial y ambiental urbanas y que representan factores fundamentales a considerar en aras de una transformación social-ecológica para América Latina: el suelo como recurso estratégico para el desarrollo de las ciudades; la vivienda social y las políticas nacionales que la convirtieron en motor de las economías y en uno de los problemas sociales y urbanos más relevantes de las últimas décadas; el espacio público por su influencia en la construcción de ciudadanía; y la movilidad urbana, que se ha convertido en uno de los temas de mayor sensibilidad política y en una de las causas más importantes del cambio climático.

a. Demografía y urbanización

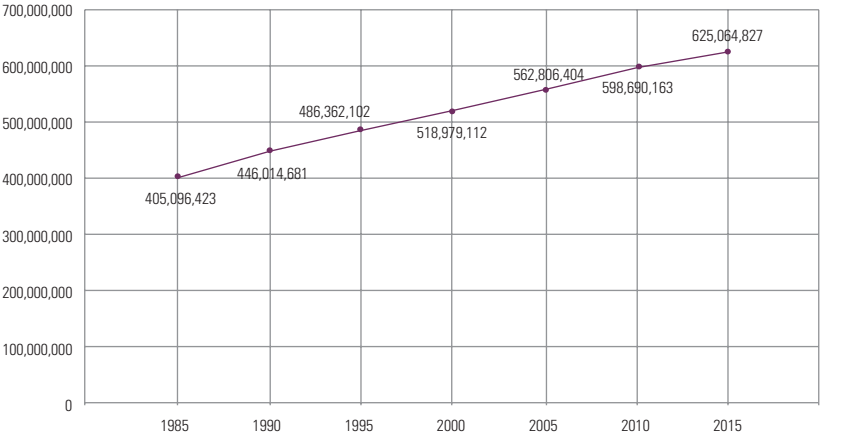
I. Crecimiento demográfico

América Latina rebasó en 2010 la barrera de 80% de población urbana, mostrando una tendencia sostenida a la reducción de las tasas de crecimiento de su población total y a la mayor concentración de población en las ciudades. De 405.1 millones de habitantes en 1985, la región pasó a 625 millones en 2015 (Gráfica 1, Tabla 2), lo que representa un incremento del orden de 56.25% en 30 años. Sin embargo, sus tasas quinquenales de crecimiento se han reducido de 1.94% durante el periodo de 1985-1990 a 1.12% en el periodo de 2010-2015 (Gráfica 3).

La población urbana en 1985 era de 273.4 millones de habitantes y pasó a 502.2 millones en 2015 (Gráfica 2 y Tabla 2), lo que representó un incremento absoluto de 228.8 millones equivalentes a 84.9%; de ahí que en 1985 representaba 67.5% de la población total de la región y se elevó en 2015 a 79.9%, con tasas de crecimiento quinquenales que

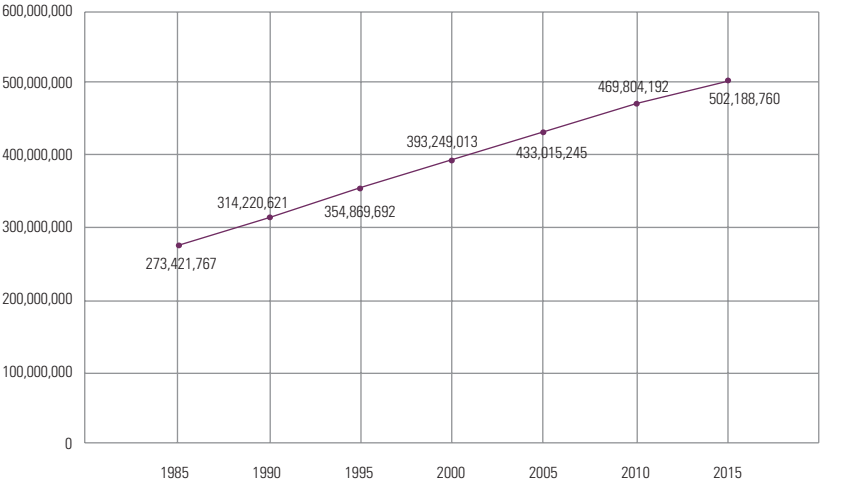
iniciaron en 1985-1990 con 2.82%, y se redujeron hasta 1.48% entre 2010 y 2015 (Gráfica 3).

Gráfica 1. Evolución de la población en América Latina y el Caribe, 1985-2015



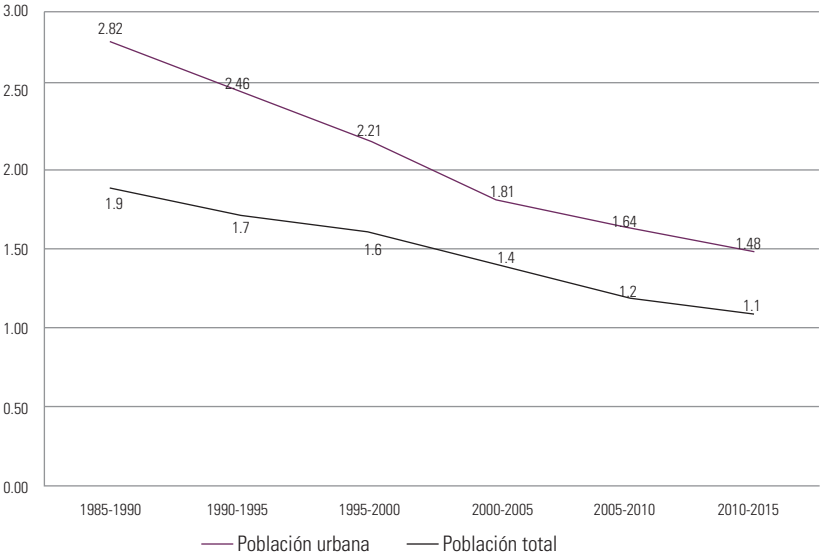
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2017). Ver Tabla 1.

Gráfica 2. Evolución de la población urbana en América Latina y el Caribe, 1985-2015



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2017). Ver Tabla 1.

Gráfica 3. Tasa de crecimiento de la población urbana y total en América Latina y el Caribe, 1985-2015



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2017).

Como se aprecia en la Tabla 2, la tasa promedio de crecimiento anual de la población de la región durante el periodo 2000-2015 (1.25%) ha sido inferior a la de la población urbana (1.66%); mientras que la rural decreció 0.17%, confirmando la tendencia a la concentración de la población en las ciudades aunque con diferencias notables entre países: mientras en Guatemala la concentración de población en ciudades alcanzaba 51.6% en 2015, en Uruguay era de 91.3% con un promedio regional de 80.34% en 2015.

Sin embargo, entre 2000 y 2015 el crecimiento demográfico promedio de las zonas metropolitanas seleccionadas (1.39%) fue inferior que el de la población urbana en general de la región (1.66%). Esto mostraría que, salvo casos excepcionales de algunas metrópolis, las ciudades medias y/o pequeñas son las que han acelerado un poco más su crecimiento poblacional en buena parte de los países latinoamericanos; aunque destacan algunas metrópolis con crecimientos por arriba del promedio observado para la población urbana como La Habana con crecimiento de 7.66%, Santa Cruz de la Sierra con 2.02% o Brasilia y São Paulo con 2.45% y 2.09%, entre otras (Tabla 2 y Gráfica 4).

Tabla 2. Evolución de la población en países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015

País (población total)*	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
ÁMBITO URBANO (población urbana)	Población (hab.)		Población (hab.)		
Zona metropolitana (población de la ZM)**	Abs.	%	Abs.	%	
ARGENTINA	37,057,453	100.00	43,131,966	100.00	1.02
ÁMBITO URBANO	33,033,755	89.14	39,835,307	92.36	1.26
ZM de Buenos Aires[1]	13,174,170	35.55	15,903,118	36.87	1.27
BOLIVIA	8,339,512	100.00	10,724,705	100.00	1.70
ÁMBITO URBANO	5,156,654	61.83	7,347,710	68.51	2.40
ZM de La Paz[2]	1,489,847	17.86	1,695,644	15.81	0.87
ZM de Santa Cruz de la Sierra	1,302,119	15.61	1,754,717	16.36	2.02
BRASIL	175,786,441	100.00	207,847,528	100.00	1.13
ÁMBITO URBANO	142,724,527	81.19	178,098,311	85.69	1.49
ZM de Brasilia[3]	2,787,530	1.59	4,000,364	1.92	2.45
ZM de São Paulo[4]	15,481,476	8.81	21,090,791	10.15	2.09
CHILE	15,170,387	100.00	17,948,141	100.00	1.13
ÁMBITO URBANO	13,057,607	86.07	16,068,971	89.53	1.40
ZM de Santiago[5]	5,886,350	38.80	6,823,568	38.02	0.99
COLOMBIA	40,403,959	100.00	48,228,704	100.00	1.19
ÁMBITO URBANO	29,121,153	72.07	36,864,092	76.44	1.59
ZM de Bogotá[6]	7,290,904	18.05	9,325,166	19.34	1.66
COSTA RICA	3,925,450	100.00	4,807,850	100.00	1.37
ÁMBITO URBANO	2,317,939	59.05	3,693,438	76.82	3.17
ZM de San José[7]	1,156,369	29.46	1,348,144	28.04	1.03
CUBA	11,116,878	100.00	11,389,562	100.00	0.16
ÁMBITO URBANO	8,373,497	75.32	8,778,391	77.07	0.32
ZM de La Habana[8]	705,283	6.34	2,121,871	18.63	7.66
ECUADOR	12,628,596	100.00	16,144,363	100.00	1.66
ÁMBITO URBANO	7,614,917	60.30	10,290,740	63.74	2.04
ZM de Quito[9]	1,893,641	14.99	2,551,721	15.81	2.02
EL SALVADOR	5,811,836	100.00	6,126,583	100.00	0.35
ÁMBITO URBANO	3,423,869	58.91	4,088,024	66.73	1.19

País (población total)*	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
ÁMBITO URBANO (población urbana)	Población (hab.)		Población (hab.)		
Zona metropolitana (población de la ZM)**	Abs.	%	Abs.	%	
ZM de San Salvador[10]	2,000,403	34.42	1,767,102	28.84	-0.83
GUATEMALA	11,688,660	100.00	16,342,897	100.00	2.27
ÁMBITO URBANO	5,274,742	45.13	8,428,195	51.57	3.19
ZM de Guatemala[11]	2,518,891	21.55	3,353,950	20.52	1.94
HAITÍ	8,549,202	100.00	10,711,067	100.00	1.52
ÁMBITO URBANO	3,043,516	35.60	6,281,505	58.64	4.50
ZM de Puerto Príncipe[12]	3,096,967	36.23	2,618,894	24.45	-1.12
HONDURAS	6,243,080	100.00	8,075,060	100.00	1.74
ÁMBITO URBANO	2,837,979	45.46	4,419,480	54.73	3.01
ZM de Tegucigalpa[13]	850,227	13.62	1,190,230	14.74	2.28
MÉXICO	102,808,590	100.00	127,017,224	100.00	1.43
ÁMBITO URBANO	76,820,635	74.72	100,656,069	79.25	1.83
ZM de la Ciudad de México[14]	18,396,677	17.89	20,892,724	16.45	0.86
NICARAGUA	5,026,792	100.00	6,082,032	100.00	1.28
ÁMBITO URBANO	3,008,819	59.86	3,574,958	58.78	1.16
ZM de Managua[15]	1,393,583	27.72	1,654,119	27.20	1.15
PANAMÁ	3,028,751	100.00	3,929,141	100.00	1.76
ÁMBITO URBANO	1,883,823	62.20	2,616,494	66.59	2.23
ZM de Panamá[16]	1,276,757	42.15	1,740,232	44.29	2.10
PARAGUAY	5,302,703	100.00	6,639,123	100.00	1.52
ÁMBITO URBANO	2,934,039	55.33	3,961,299	59.67	2.03
ZM de Asunción[17]	1,593,216	30.05	2,068,073	31.15	1.76
PERÚ	25,914,875	100.00	31,376,670	100.00	1.29
ÁMBITO URBANO	18,928,743	73.04	24,664,887	78.61	1.79
ZM de Lima[18]	7,757,300	29.93	9,963,732	31.76	1.69
PUERTO RICO	3,810,605	100.00	3,474,182	100.00	-0.62
ÁMBITO URBANO	3,596,716	94.39	3,251,834	93.60	-0.67
ZM de San Juan[19]	2,509,007	65.84	2,320,509	66.79	-0.52
REPÚBLICA DOMINICANA	8,562,623	100.00	10,528,391	100.00	1.39
ÁMBITO URBANO	5,287,077	61.75	8,315,323	78.98	3.08
ZM de Santo Domingo[20]	2,758,938	32.22	3,790,520	36.00	2.15

País (población total)*	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
ÁMBITO URBANO (población urbana)	Población (hab.)		Población (hab.)		
Zona metropolitana (población de la ZM)**	Abs.	%	Abs.	%	
URUGUAY	3,321,242	100.00	3,431,555	100.00	0.22
ÁMBITO URBANO	3,056,473	92.03	3,270,649	95.31	0.45
ZM de Montevideo[21]	1,990,364	59.93	2,059,988	60.03	0.23
VENEZUELA	24,481,477	100.00	31,108,083	100.00	1.62
ÁMBITO URBANO	21,538,803	87.98	27,683,083	88.99	1.70
ZM de Caracas[22]	3,024,407	12.35	3,289,886	10.58	0.57
TOTAL	Abs. 2000	%	Abs. 2015	%	T. C. 2000-2015
POBLACIÓN REGIÓN	518,979,112	100.00	625,064,827	100.00	1.25
POBLACIÓN URBANA	393,035,283	75.73	502,188,760	80.34	1.66
POBLACIÓN ZONAS METROPOLITANAS	97,237,459	18.74	123,325,063	19.73	1.39
POBLACIÓN RURAL	125,943,829	24.27	122,876,067	19.66	-0.17

Notas:

* La población nacional y urbana 2000-2015 de los países latinoamericanos se obtuvo de los datos demográficos generados por el Banco Mundial (2017).

** La población del año 2000 fue calculada sobre la base de los municipios que integraron cada ZM al año 2015.

[1] El dato de los municipios que conforman la ZM de Buenos Aires se obtuvo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (2007). La población de la ZM de Buenos Aires al año 2000 se deriva de datos del Censo Nacional de 2001 (INDEC, 2001).

[2] El dato de los municipios que conforman las ZM de La Paz y de Santa Cruz de la Sierra se obtuvo del PNU Bolivia (2015). La población de ambas ZM al año 2000 y 2015 es representativa de los datos obtenidos en el Censo Nacional de 2001 y 2012 (INE, 2015a y 2015b), respectivamente.

[3] El dato de los municipios que conforman la ZM de Brasilia se obtuvo de Da Costa y de Holanda (2015).

[4] El dato de los municipios que conforman la ZM de São Paulo se obtuvo de EMPLASA (2017).

[5] El dato de las comunas que conforman la ZM de Santiago se obtuvo de Ojeda (2012), del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013) y de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (2016). La población de la ZM de Santiago al año 2000 muestra datos de la actualización de 2002 del Censo de Población elaborado por el INE (2017).

[6] El dato de los municipios que conforman la ZM de Bogotá se obtuvo de la Secretaría Distrital de Planeación (2013). La ZM de Bogotá es una conurbación no constituida oficialmente, por lo que su extensión queda a interpretación.

[7] El dato de los cantones que conforman la ZM de San José se obtuvo del MIVAH (2008).

[8] El dato de los municipios que conforman la ZM de La Habana se obtuvo de la CEPAL (2005). La población de la ZM de La Habana al año 2015 es representativa de los datos del Anuario Estadístico de 2014 elaborado por la ONEI (2015).

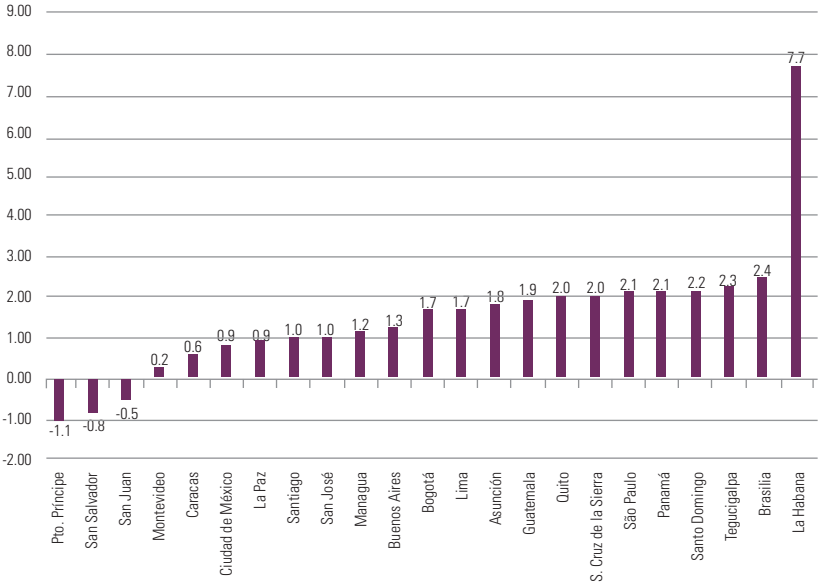
[9] El dato de los cantones que conforman la ZM de Quito se obtuvo de la STHV (2012). La población de la ZM de Quito al año 2000 es representativa de los datos del Censo Nacional de 2001 (INEC, 2017a).

[10] El dato de los municipios que conforman la ZM de San Salvador se obtuvo de la OPAMSS (2017).

[11] El dato de los municipios que conforman la ZM de Guatemala se obtuvo de la SEGEPLAN (2015).
[12] El dato de los municipios que conforman la ZM de Puerto Príncipe se obtuvo del MPCE (2010). La población de la ZM de Puerto Príncipe al año 2000 se deriva de datos del Censo Nacional de 2003 (IHSI, 2006a).
[13] El dato de los municipios que conforman la ZM de Tegucigalpa se obtuvo del BID (2015). La población de la ZM de Tegucigalpa al año 2000 es representativa de los datos del Censo Nacional de 2001 (INE, 2015a).
[14] El dato de los municipios que conforman la ZM de la Ciudad de México se obtuvo de la Conapo (2010).
[15] El dato de los municipios que conforman la ZM de Managua se obtuvo del BID (2014). La población de la ZM de Managua al año 2000 muestra datos del Censo de Población de 2005 elaborado por el INIDE (2005).
[16] El dato de los distritos que conforman la ZM de Panamá se obtuvo del BID (2014).
[17] El dato de los municipios que conforman la ZM de Asunción se obtuvo del BID (2014).
[18] El dato de los distritos que conforman la ZM de Lima se obtuvo del INEI (2014).
[19] El dato de los municipios que conforman la ZM de San Juan se obtuvo de United States Census Bureau (2010a).
[20] El dato de los municipios que conforman la ZM de Santo Domingo se obtuvo de la CONAU (2006).
[21] El dato de los municipios que conforman la ZM de Montevideo se obtuvo de la Intendencia de Montevideo (2013).
[22] El dato de los municipios que conforman la ZM de Caracas se obtuvo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas (2017).

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de población realizadas por los Institutos Nacionales de Estadística.

Gráfica 4. Evolución de las tasas de crecimiento de la población en las zonas metropolitanas seleccionadas, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de población realizadas por los Institutos Nacionales de Estadística.

Como argumenta Carrión (2013, p. 19),

> la distribución de la población no es equilibrada en el territorio, pues resulta del desarrollo desigual y excluyente que conduce a una polarización de la urbanización: mientras sesenta y tres ciudades metropolitanas con más de un millón de habitantes concentran [2010] el 41 por ciento de la población, alrededor de dieciséis mil urbes consideradas pequeñas —entre 2,500 y 500,000 habitantes— contienen 49 por ciento. Si se relaciona el rango-tamaño de las ciudades con la dinámica poblacional se obtienen dos conclusiones: existe la concentración bipolar de la población y el universo urbano tiene un comportamiento heterogéneo.

II. Estructura y desafíos demográficos de la población urbana

Desde la perspectiva demográfica, en América Latina se han observado cambios relevantes como resultado del modelo económico-político dominante y de la transición demográfica de la región ocurrida durante las últimas dos décadas. Los nuevos rostros urbanos se caracterizan por:

- Una presencia estable de ninis (jóvenes entre 15 y 29 años desvinculados del eje educación-trabajo) que en la región suman 30 millones de personas, 22% en dicha categoría. De ellos 70% son mujeres abocadas al cuidado y trabajo doméstico.
- Aumento de jefas de hogar (representaban 23% de los hogares en 1990 y 33% de los hogares en 2010) [y aumento] de adultos mayores (representaban 4.8% de la población urbana en 1990 y 7% en 2010); ambos segmentos mayormente desvinculados de los sistemas de protección social.
- Aumento de familias extensas en los quintiles más bajos y de familias unipersonales en los quintiles más altos.
- Aumento de inmigrantes regionales con escaso acceso a la vivienda, a trabajo y a sistemas de protección en la mayoría de los países de acogida. Se estiman en 7.6 millones de personas, siendo los principales países de destino República Dominicana, Argentina, Venezuela y Costa Rica (y más recientemente México con migrantes de Centroamérica y el Caribe con destino final en EE. UU.).

- Población indígena y afrodescendiente en las urbes: suman en torno a 25 millones en el caso indígena y 60 millones en el caso afrodescendiente. En el caso indígena se trata de población entre 20% y 30% más pobre que la población urbana, con 4 años menos de escolaridad promedio. Enfrentan mayores situaciones de hacinamiento y desalojo forzoso (Siclari, 2017, pp. 2-3).

Desde una perspectiva general podría afirmarse que la transición demográfica en América Latina se ha consolidado, la población de cerca de 646 millones de habitantes en 2017 crece 1% anualmente —menos que el promedio mundial—, y los habitantes de las ciudades alcanzan 82% del total (Martner, 2018, p. 30). Otros datos confirman esta tendencia a la madurez demográfica de la región, como la reducción de la tasa de dependencia (de 0.7 en 1990 a 0.5 en 2010) y el incremento de la población de mayor edad de 30 millones en 1990 a un estimado de 62 millones en 2030. Otro hecho consolidado es la atomización de los hogares que pasarán de 4.3 miembros por hogar en 1990 a un estimado de 3.2 en 2030, con un aumento significativo del número de hogares (70 millones en 1990, 119 en 2010, 181 en 2030), lo que implica una presión fuerte sobre las estructuras urbanas al demandar más servicios y viviendas para la misma cantidad de población (Siclari, 2017, p. 3).

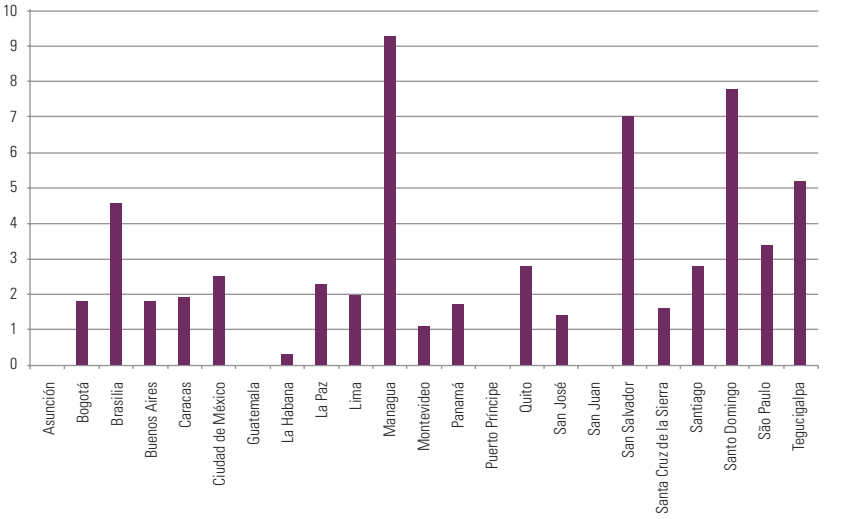
Desde la óptica metropolitana, se observan diferencias demográficas relevantes entre las metrópolis analizadas. La tasa de analfabetismo es relativamente alta, aunque la información corresponde a años muy diferentes en ausencia de datos consolidados (Gráfica 5).

Resaltan los casos de Managua, Santo Domingo, San Salvador, Tegucigalpa y Brasilia con tasas de analfabetismo superior a 4%, y en el caso de Managua, superior a 9%. Por otro lado, 8 de las 23 zonas metropolitanas analizadas tienen una tasa de analfabetismo de 2% o menor, aunque solamente La Habana tiene una tasa menor a 1% (de hecho, muy cercana a 0%).

Estos resultados muestran un retraso educativo importante en comparación con las zonas metropolitanas más desarrolladas del mundo donde las tasas de analfabetismo son cercanas a 0%. Más aun, la información sobre analfabetismo muestra debilidades estructurales de los sistemas educativos de las zonas metropolitanas de América Latina si consideramos la capacidad para leer y escribir como la más básica

que es necesaria para lograr cualquier tipo de educación y acceder a la información.

Gráfica 5. Tasa de analfabetismo (% de la población de 10 años de edad y mayores) en metrópolis seleccionadas de América Latina y el Caribe



Fuente: Censos nacionales. Argentina 2010, Bolivia 2012, Brasil 2010, Chile 2002, Colombia 2005, Costa Rica 2011, Cuba 2012, Ecuador 2010, El Salvador 2007, Guatemala 2002, Haití 2003, Honduras 2013, México 2010, Nicaragua 2005, Panamá 2010, Paraguay 2002, Perú 2007, Puerto Rico 2010, República Dominicana 2010, Uruguay 2011 y Venezuela 2011.

III. Desigualdad y pobreza

América Latina y el Caribe se categoriza como una de las regiones del mundo con mayor desigualdad económica y social como resultado de la inequitativa distribución de ingresos entre sus habitantes y de la exclusión que enfrentan para acceder a servicios públicos básicos, a un empleo digno y bien remunerado, y a una vivienda adecuada. No obstante que el coeficiente de Gini (en el cual el valor de 0 representa la ausencia de desigualdad y 1 representa la desigualdad máxima) ha disminuido en promedio de 0.49 a 0.48 entre 1993 y 2013, representa un progreso escaso si se considera que aún es el más alto del mundo de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial (Martner, 2018, p. 35). Por ello, "todos

los países de la región y sus mayores urbes se encuentran bajo una condición de desigualdad muy elevada, incluso superando el valor crítico de Gini de 0.40" (MINURVI, 2016, p. 24). Esta desigualdad afecta más agudamente a las mujeres, a los indígenas y afrodescendientes, a los inmigrantes, a los adultos mayores y a los jóvenes; y profundiza las brechas de acceso a mejores empleos, salarios y pensiones, oportunidades educativas y acceso a vivienda digna (MINURVI, 2016, p. 24); lo cual evidencia las limitaciones de las políticas económicas y sociales en la región.

Durante las últimas décadas, la región latinoamericana ha presentado un cuadro que se caracteriza por el incremento de la exclusión, la desigualdad y la segregación social y espacial, con una reducción leve en la pobreza. Si bien el gasto social de los gobiernos ha permitido mitigar el rigor de las bajas condiciones de vida de las mayorías; la desigualdad y la inequidad, principalmente de los ingresos, han aumentado. Destaca también la incidencia de factores patrimoniales, ya que el acceso a la vivienda, a los servicios y equipamientos públicos básicos, y al espacio público se ha convertido en uno de los factores estructurales de las políticas urbanas y del uso de los recursos de inversión para mejorar la calidad de vida en las ciudades (Jordán, 2003, p. 61). Estas asimetrías en el acceso a los beneficios de la urbanización se han convertido en un obstáculo formidable para avanzar hacia la sostenibilidad urbana, conformándose en el desafío más importante de la gestión del desarrollo urbano (Jordán, 2003, p. 55).

Desde otra óptica, Martner (2017, p. 12) confirma estas tendencias: "en América Latina, la distancia entre la élite económica y los estratos de ingresos bajos con precaria inserción en el empleo y en actividades generadoras de ingresos, incluyendo a amplios sectores de mujeres y jóvenes, medida por la relación 10/40 (Coeficiente de Palma), es la más alta del mundo". Y agrega que

> de acuerdo a la más reciente recopilación de datos de encuestas de ingresos de los hogares realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), el ingreso del 10% más rico en el continente equivale aproximadamente al del 60% de la población de menos ingresos. El coeficiente de Gini alcanzó en América Latina un valor promedio de 0.47 alrededor de 2016. Este indicador varía desde cerca de 0.50 en el Brasil, Colombia, Guatemala, México y Panamá, y valores inferiores a 0.40 en Argentina, Uruguay y

> Venezuela (…). Según los estudios reseñados por la CEPAL (2018), el porcentaje de ingresos captado por el 1% de personas más ricas pasa, según los datos de las encuestas de hogares corregidos con información tributaria y/o de cuentas nacionales, en Brasil del 11% del total al 24%, en Chile del 15% al 21%, en Colombia del 14% al 20%, en México del 9% al 25% y en Uruguay del 9% al 14% (Martner, 2018, pp. 35-36).

Según la distribución de los activos materiales (propiedades, inmuebles, tierras) y los financieros (activos, depósitos, pagarés de deuda, acciones, bonos), las brechas de distribución se acentúan en comparación con la desigualdad por ingresos. Destacan los casos de México y Brasil, ya que en el primero el 1% de los adultos más ricos concentró 36% de la riqueza total, mientras que en el caso de Brasil, el 1% más rico posee 48% de la riqueza (Martner, 2018, p. 36).

Como bien describe Granero (2017, p. 41),

> la desigualdad no es una cosa o un actor. Es el resultado de las acciones contradictorias y contrapuestas de varios actores con intereses en conflicto. Por ello, las políticas públicas necesitan considerar no tanto *cuánta* desigualdad hay sino cuáles son sus mecanismos y cuál es la (in)justicia de sus efectos. Esta consideración lleva implícita la afirmación de que la desigualdad territorial no es un problema cuantitativo referido a dimensiones físicas, geométricas o geográficas. Es un problema político. Por lo tanto, es pertinente también explorar las contradicciones derivadas de evaluar con indicadores cuantitativos, o incluso cualitativos, un fenómeno cuya estructura es multidimensional.

La misma autora (Granero, 2017, p. 38) hace referencia la investigación de Gerardo Caetano (2015), quien ha definido varios periodos relativos a la evolución de la relación entre la pobreza y la desigualdad en América Latina tomando como base la información de la CEPAL.

En el primer periodo (1980-1990) destaca el incremento de la pobreza, de 40.5% a 48.4%. En el segundo (1990-1999) registra una reducción de la pobreza hasta 43.8% que coincidió con un incremento en la desigualdad relativa a la distribución de la riqueza en varios países, reforzando la hipótesis de que la pobreza en América Latina depende

más de la desigualdad que de la pobreza económica. Finalmente, en la primera década del nuevo siglo se reporta una reducción sostenida de la pobreza en términos absolutos y relativos. Concluye que la reducción de la pobreza por ingresos no implicó o no se tradujo, necesariamente, en mayor acceso a servicios públicos de calidad (en especial salud y educación) ni en mejoras significativas en otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, etcétera). Por ello, se aprecia que el coeficiente de Gini es relativamente alto en las metrópolis analizadas, lo que implica que tienden a ser más bien inequitativas en términos de ingreso.

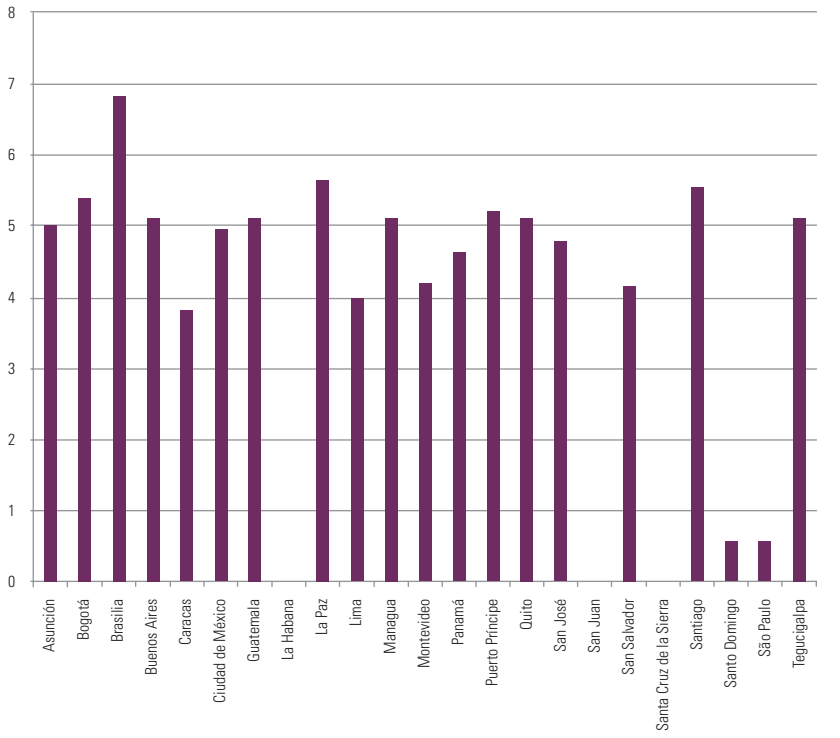
Por países, Uruguay, Argentina, Chile, Panamá y Costa Rica presentan los menores porcentajes de pobreza monetaria y tienen los mayores ingresos per cápita.

> En el caso de Uruguay y Argentina, mantienen además distribuciones del ingreso menos desiguales que la media regional. Países como Perú o Brasil se encuentran en la franja de 45-50% de pobreza monetaria (con base en el costo de una canasta alimentaria de cada país contrastada con los ingresos de las familias medidos a través de encuestas), algo por debajo del promedio de la región, en tanto que Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras o Guatemala superan largamente el 50% (Martner, 2018, p. 33).

Según Stilwell y Lu (2015), la ciudad más inequitativa de Estados Unidos es Nueva Orleans con un coeficiente de Gini cercano a 0.58. Cuatro zonas metropolitanas de América Latina (La Paz, Santiago, Santo Domingo y São Paulo) se encuentran muy cerca de ese nivel mientras que la zona metropolitana de Brasilia se encuentra muy por arriba de él, de modo que es la más inequitativa de las ciudades analizadas.

El panorama de inequidad urbana es considerablemente más severo si utilizamos a Europa como región de referencia. Londres se coloca como una de las ciudades menos equitativas de Europa con un Gini cercano a 0.38 que, no obstante, es inferior a prácticamente todas las zonas metropolitanas de América Latina analizadas con excepción de Caracas, que tiene el mismo coeficiente. Sin embargo, otras ciudades europeas como Estocolmo (Gini = 0.25) u Oslo (Gini = 0.26) son significativamente más equitativas (Florida, 2015). Esto refleja la enorme desigualdad socioeconómica de América Latina (Gráfica 6).

Gráfica 6. Coeficiente de Gini en zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2015



Fuente: UN-Habitat (2016).

Una de las manifestaciones de los datos anteriores es la Polarización del Estándar Urbano (PEU) (Siclari, 2017, p. 4) como rasgo distintivo de las ciudades latinoamericanas en general. El PEU representa la existencia de zonas urbanas excepcionalmente equipadas frente a otras (las mayoritarias) pobremente equipadas; situación que es determinada, por una parte, por el ingreso promedio de los pobladores y, por la otra, por la baja importancia que tienen las zonas mal servidas para la autoridad local frente a su preocupación por mantener las áreas de mediano y alto ingresos con altos niveles de urbanización. Este fenómeno profundiza las desigualdades socioespaciales, lo cual agudiza los problemas de violencia, inseguridad, precarismo y, en general, la erosión del tejido social. ONU-Hábitat ha calificado estos fenómenos como "urbanización de la pobreza" y diversos autores como "urbanización descapitalizada".

Como establece MINURVI,

> la inseguridad social es un desafío que afecta de manera decisiva a la cohesión social y el bienestar de los países de la región, pues se aprecia una mayor ocurrencia de delitos violentos que en otras áreas del mundo. Entre los años 2005 y 2012, las tasas de homicidios de algunos países de América Central y el Caribe, por ejemplo, bordearon los 100 homicidios por cada 100,000 [sic] habitantes, mientras que, en América del Sur, estas cifras, aunque menores para algunos países, en promedio fueron bastante altas en comparación con otras zonas del planeta (…). En ALC, la desigualdad del ingreso y la segregación espacial agudizan esta situación [la inseguridad, la criminalidad y la violencia], manifestándose a través de la inestabilidad del mercado laboral, hábitat precario y peligroso, carencia de instituciones de protección social, deficiencia alimentaria, ausencia de redes familiares de apoyo, y por causa de la violencia física y simbólica en términos de género, etnia, edad o clase social, entre otros (2016, pp. 27-28).

Destacan las estrategias que aplican los gobiernos nacionales en zonas altamente conflictivas e inseguras de las ciudades; dichas estrategias se orientan a recuperar territorios tomados por el crimen organizado, el comercio ilícito, los paramilitares o el narcotráfico. Como propone Human Rigths Watch (2014 en MINURVI, 2016, p. 29), es necesario un debate crítico sobre dichas estrategias por las experiencias concretas que arrojan en zonas urbanas de Guatemala, México, El Salvador, Honduras y Colombia, entre otros países de la región. La preeminencia de acciones reactivas de base policial —por encima de prevención y atención social a la desigualdad y la pobreza— no aporta a una transformación de las causas que provocan la violencia, la inseguridad y el crimen en las ciudades de la región.

IV. Economía y empleo

1. Evolución de la economía en América Latina

América Latina enfrenta un crecimiento económico menos dinámico. La década en la que la región crecía a 5% y 6% con mayor equidad social, bienestar y tendencia a la baja en los indicadores de pobreza quedó

atrás. Entre 2002 y 2014 la región experimentó un periodo de altos precios en sus exportaciones y crecimiento de sus ingresos, con lo cual fue posible avanzar en la reducción de la pobreza —especialmente de Costa Rica hacia el sur— y experimentar una mejora en los ingresos laborales, así como una reducción de la informalidad y de la desigualdad en el empleo y en el ingreso (Martner, 2018, p. 33).

El producto interno bruto (PIB) es el indicador principal de la métrica dominante sobre el crecimiento económico de los países, por lo que resulta ser la fuente más asequible para el análisis. Los datos de crecimiento del PIB de las naciones de América Latina evidencian economías con dinamismo. Durante el periodo 2000-2015 la región creció a una tasa promedio anual de 7.37%, mientras que por habitante dicha tasa fue de 6.08%; destacando Ecuador y Panamá con tasas superiores a 10% y en el otro extremo, México y Puerto Rico con tasas del orden de 4% (Tabla 3, Gráficas 7 y 8).

De acuerdo con el Banco Mundial, en el año 2000 las áreas urbanas generaban 55% del PIB en los países de ingreso bajo, 73% en los países de ingreso medio y 85% en los países de ingreso alto; lo cual se explica por la potente concentración de economías de escala e internas (en CEPAL, 2003, p. 46) y se confirma por los análisis de la OECD (2015a).

Visto por habitante, las diferencias son muy notorias: mientras Puerto Rico alcanzó cerca de 29,000 dólares por habitante en promedio anual; Uruguay alcanzó cerca de 15,600 y Argentina, casi 13,500; Haití apenas rebasó 800 dólares y Nicaragua registró cerca de 2,100 (Tabla 3).

El papel económico de las grandes ciudades en el desarrollo de las regiones y de los países ha sido ampliamente estudiado por la Nueva Geografía Económica (NGE), con lo cual se desarrollaron nuevos conceptos como los distritos industriales, los entornos innovadores, la acumulación flexible, las regiones (y las ciudades) inteligentes y los clústeres; que se han llevado a la práctica fundamentalmente en las regiones industriales exitosas y en los territorios urbanos, y se han caracterizado por la aglomeración productiva como condición para atraer más empresas e inversiones por sus encadenamientos de valor y sus altos niveles de innovación y acción colectiva concertada entre los actores económicos, sociales y gubernamentales. La interacción entre estos actores sociales va más allá de lo económico pues se relaciona con la confianza, con altos niveles educativos, con el aprovechamiento del conocimiento tácito, con la concentración geográfica de firmas (industriales, de proveeduría,

Tabla 3. PIB nacional y per cápita de los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2000-2015

PAÍS	2000		2015		TC 2000-2015	
	PIB (USD)*	PIB per cápita (USD)*	PIB (USD)	PIB per cápita (USD)	PIB	PIB p c
ARGENTINA	284,204,000,000	7,669.30	584,711,000,000	13,467.42	4.95	3.84
BOLIVIA	8,398,000,000	1,007.00	32,998,000,000	3,076.80	9.60	7.77
BRASIL	655,421,000,000	3,728.50	1,804,000,000,000	8,677.80	7.02	5.82
CHILE	79,329,000,000	5,229.20	240,796,000,000	13,416.20	7.72	6.52
COLOMBIA	99,887,000,000	2,474.20	292,080,000,000	6,056.10	7.45	6.18
COSTA RICA	14,950,000,000	3,808.40	54,137,000,000	11,260.10	9.00	7.53
CUBA	30,565,000,000	2,749.50	87,133,000,000	7,650.20	7.27	7.10
ECUADOR	18,328,000,000	1,451.30	100,177,000,000	6,205.10	12.05	10.22
EL SALVADOR	13,134,000,000	2,259.90	25,850,000,000	4,219.40	4.64	4.27
GUATEMALA	19,289,000,000	1,650.20	63,794,000,000	3,903.50	8.34	5.94
HAITÍ	3,954,000,000	462.50	8,765,000,000	818.30	5.48	3.90
HONDURAS	7,104,000,000	1,137.80	20,421,000,000	2,528.90	7.33	5.50
MÉXICO	683,648,000,000	6,649.70	1,144,000,000,000	9,005.00	3.51	2.05
NICARAGUA	5,107,000,000	1,016.00	12,693,000,000	2,086.90	6.29	4.94

PAÍS	2000		2015		TC 2000-2015	
	PIB (USD)*	PIB per cápita (USD)*	PIB (USD)	PIB per cápita (USD)	PIB	PIB p c
PANAMÁ	12,304,000,000	4,062.40	52,132,000,000	13,268.10	10.16	8.25
PARAGUAY	8,196,000,000	1,545.60	27,094,000,000	4,081.00	8.34	6.72
PERÚ	51,745,000,000	1,996.70	189,111,000,000	6,027.10	9.07	7.68
PUERTO RICO***	61,702,000,000	16,192.13	103,135,000,000	28,703.73	4.03	4.51
REPÚBLICA DOMINICANA	23,996,000,000	2,802.40	68,103,000,000	6,468.50	7.24	5.76
URUGUAY	22,823,000,000	6,871.90	53,443,000,000	15,573.90	5.87	5.63
VENEZUELA***	117,141,000,000	4,784.90	371,337,000,000	12,265.03	9.29	7.52
TOTAL	PIB 2000 (USD a precios de 2017)	PIB/cápita 2000 (USD)**	PIB 2015 (USD a precios de 2017)	PIB/cápita 2015 (USD)**	TC PIB 2000-2015	TC PIB/ cápita 2000-2015
REGIÓN	2,221,225,000,000	3,788.07	5,335,910,000,000	8,512.34	7.37	6.08

Notas:

* El PIB nacional y per cápita están calculados en dólares a precios de 2017 y sus valores se obtuvieron de los datos económicos generados por el Banco Mundial (2017).

** El dato que se muestra es el promedio del PIB per cápita de todos los países seleccionados.

*** El dato del PIB Nacional y per cápita de Puerto Rico y Venezuela corresponden al año 2013.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del Banco Mundial (2017).

financieras y de servicios de alta tecnología, entre otras) e instituciones (gubernamentales, educativas, asociaciones gremiales, agencias y centros de investigación, etcétera); "es decir, se trata de un sistema en que la producción de mercancías implica la reproducción social del organismo productivo; un proceso productivo que junto a las mercancías reproduce los valores, los conocimientos, las instituciones y las circunstancias geográficas que sirven para perpetuarlo" (Moncayo, 2002, p. 61).

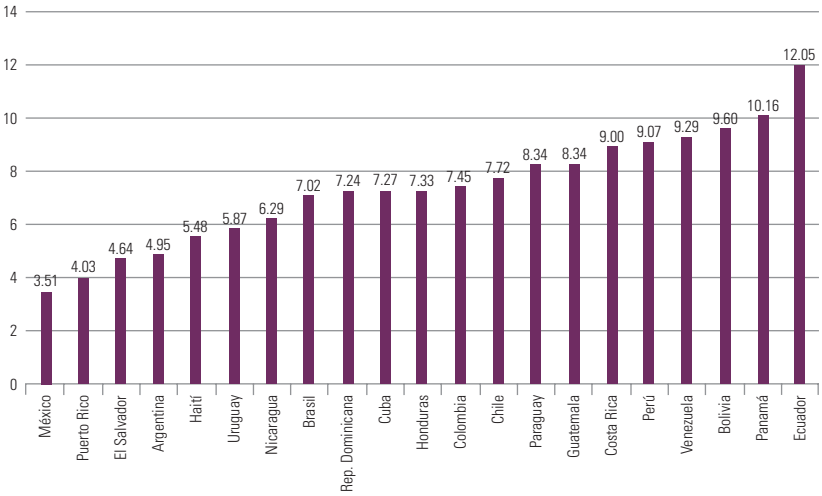
Algunos ejemplos que destacan son los casos de la "tercera Italia" (en el centro-norte de Italia); Silicon Valley y Orange County (EE. UU.); Valencia (España); Baden-Wurtemberg (Alemania); Jutlandia (Dinamarca); Flandes (Bélgica); y en América Latina los casos de São José Dos Campos, Campinas y Florianópolis (Brasil); Gamarra y Lima (Perú); y Guadalajara y León (México) (Moncayo, 2002, p. 63).

Estos modelos exitosos de producción y acumulación —a partir de la aglomeración en regiones urbanas—, la permanente innovación tecnológica y la cooperación entre los actores económicos (así como entre ellos y el gobierno, y el "capital humano"), no parecen tener suficiente preocupación por lo social ni por lo ambiental.

La cuestión es: en qué medida estos modelos ofrecen condiciones para que el "éxito" económico de las empresas alcance no solo al "capital humano" directamente vinculado al proceso de producción —en el sentido de elevar la calidad de vida (nutricional, educativa, de salud y de vivienda, entre otras) de la población— sino que pueda difundirse hacia los grupos sociales y trabajadores que de manera indirecta aportan al "éxito" empresarial: desde los proveedores de materias primas hasta los que ofrecen los servicios que soportan las actividades productivas directas; muchos de ellos ubicados en el circuito tradicional de la economía (Milton Santos *dixit*). Es decir: hasta dónde pueden ser instrumentos de distribución amplia de la riqueza generada y de reducción efectiva de la desigualdad y la pobreza en los territorios donde se desarrollan.

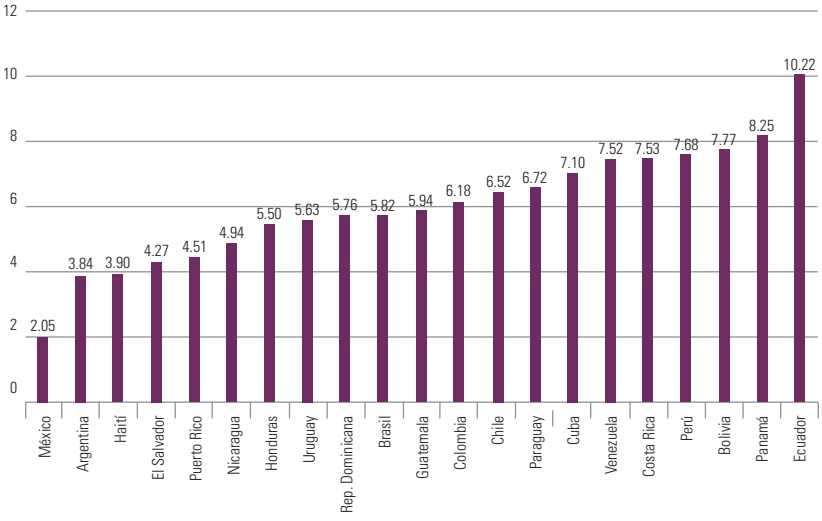
Algunas experiencias apuntan a dar respuesta a estas interrogantes. La creación de capital social —entendido como grado de confianza y colaboración entre actores sociales, vinculado a la acción política del Estado y con enfoque claramente territorial— puede generar procesos positivos, más incluyentes y equitativos, como pudieran ser los casos observados por Kliksberg: Villa El Salvador (Perú), Barquisimeto (Venezuela) y Porto Alegre (Brasil); los observados por Durston: comunidades indígenas de Chiquimula (Guatemala); y por Appendini: San Pablo

Gráfica 7. Evolución de las tasas de crecimiento del PIB nacional en los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del Banco Mundial (2017).

Gráfica 8. Evolución de las tasas de crecimiento del PIB per cápita (USD a precios de 2017) en los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del Banco Mundial (2017).

(México). En estos casos la concertación entre la sociedad y el Estado ha logrado avances relevantes, y destaca la presencia de redes de cooperación y colaboración que se caracterizan "por una ciudadanía activa imbuida de preocupación por lo público, por relaciones públicas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación" (Putnam, *et al*., 1993 citado por Moncayo, 2002, p. 85).

Por el lado ecológico la pregunta es similar pues no queda clara la responsabilidad ambiental que tienen los clústeres productivos ni las actividades económicas en las ciudades en general ante la compensación a los territorios de los que se extraen los recursos naturales como materias primas, o a quienes finalmente se ven impactados por el consumo de dichos recursos o por la recepción de los desechos que derivan directamente de los procesos productivos (emisión de GEI, generación de desechos o contaminación).

En la actualidad es claro que los procesos productivos están íntimamente vinculados con el territorio y también que los recursos naturales y los valores ambientales están bien localizados. Como todo proceso productivo se localiza en el territorio, y depende y afecta el "capital natural"; resulta evidente que la sostenibilidad es prioritaria porque es el camino para garantizar un suministro permanente de recursos naturales a las actividades económicas.

Este enfoque debiera impulsar el biorregionalismo (Boisier, 2015) y, en paralelo, lo que podríamos denominar el biourbanismo como métodos para equilibrar la aportación de recursos naturales a fin de cubrir las actividades económicas y sociales, así como su aprovechamiento sostenible.

Desde la óptica de una necesaria transformación social-ecológica, Martner ha planteado que "el crecimiento económico o el PIB por habitante no considera los crecientes costos ambientales locales y globales asociados a la expansión de la capacidad productiva y de las transacciones de mercado, ni menos la alteración negativa de las dimensiones cualitativas de la vida humana, el efecto colateral de una sociedad desarticulada y conflictuada sometida a la desigualdad, al mal vivir y a la desconfianza" (2017, p. 3).

Por ello es necesario complementar los análisis de la economía en general y de los procesos de producción en los territorios urbanos con otros enfoques bajo el principio de que el crecimiento económico ilimitado no debe ser un objetivo en sí mismo —como gran aspiración de los

países, las ciudades ni las personas— sino un medio para equilibrar las presiones del capital frente a las necesidades del ambiente y de la sociedad; lo que implicaría reconocer, en palabras de Polanyi (1994), que se requieren economías **con mercados** y no una economía exclusivamente **de mercado**, como hasta ahora la conocemos.

Otros enfoques demandan el reconocimiento de mercados solidarios, no lucrativos, de trueque y de cuidados, en los cuales la competitividad y la productividad vayan más allá de su definición aceptada: "capacidad de un país por sostener y expandir su presencia en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de la población" (Moncayo, 2002, p. 69). Se requiere evolucionar a una redistribución más equitativa de la riqueza generada y a la reducción efectiva de la desigualdad económica entre los grupos sociales; y hacia el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la responsabilidad de los actores económicos de alcanzar una producción y un rendimiento sostenibles, aceptando los límites que la propia naturaleza nos impone.

Todo esto plantea transitar hacia nuevas formas de pensar, repensar y despensar el mito del desarrollismo, y con ello resulta necesario analizar críticamente las metodologías de investigación y las métricas de los procesos económicos, reconociendo que "más allá del PIB hay vida".[8]

2. Empleo en las ciudades

Uno de los factores centrales de la transformación social-ecológica es el propósito de maximizar la creación de empleos, pues es un elemento crucial de la inserción social, y además se debe considerar la orientación de las políticas de empleo hacia el incremento de los salarios bajos y el apoyo de actividades productivas que sean social y ecológicamente útiles (Martner y Mora, 2017, p. 4).

La proporción de empleo formal es un buen indicador para conocer la salud relativa de las economías porque refleja la capacidad de los sectores económicos para generar oportunidades de trabajo, así como la capacidad recaudatoria de los sistemas fiscales.

8. Título de un libro editado por la Fundación Friedrich Ebert (FES) en 2019: *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*, México.

Las zonas metropolitanas de América Latina muestran disparidades relevantes sobre la situación del empleo formal e informal: mientras que en Santiago de Chile y Panamá prácticamente la totalidad de los empleos es formal; en Lima, San José y San Juan cerca del 50% no lo es.

Adicionalmente, las zonas metropolitanas latinoamericanas tienen una tarea pendiente en la generación de información económica y laboral básica, ya que se aprecian muchas limitaciones para soportar análisis económicos con enfoque territorial. Una evidencia de esto es que de las 23 metrópolis analizadas, únicamente 10 tuvieron información disponible y en algunos casos hay dudas respecto a la metodología utilizada para estimar los valores (Gráfica 9).

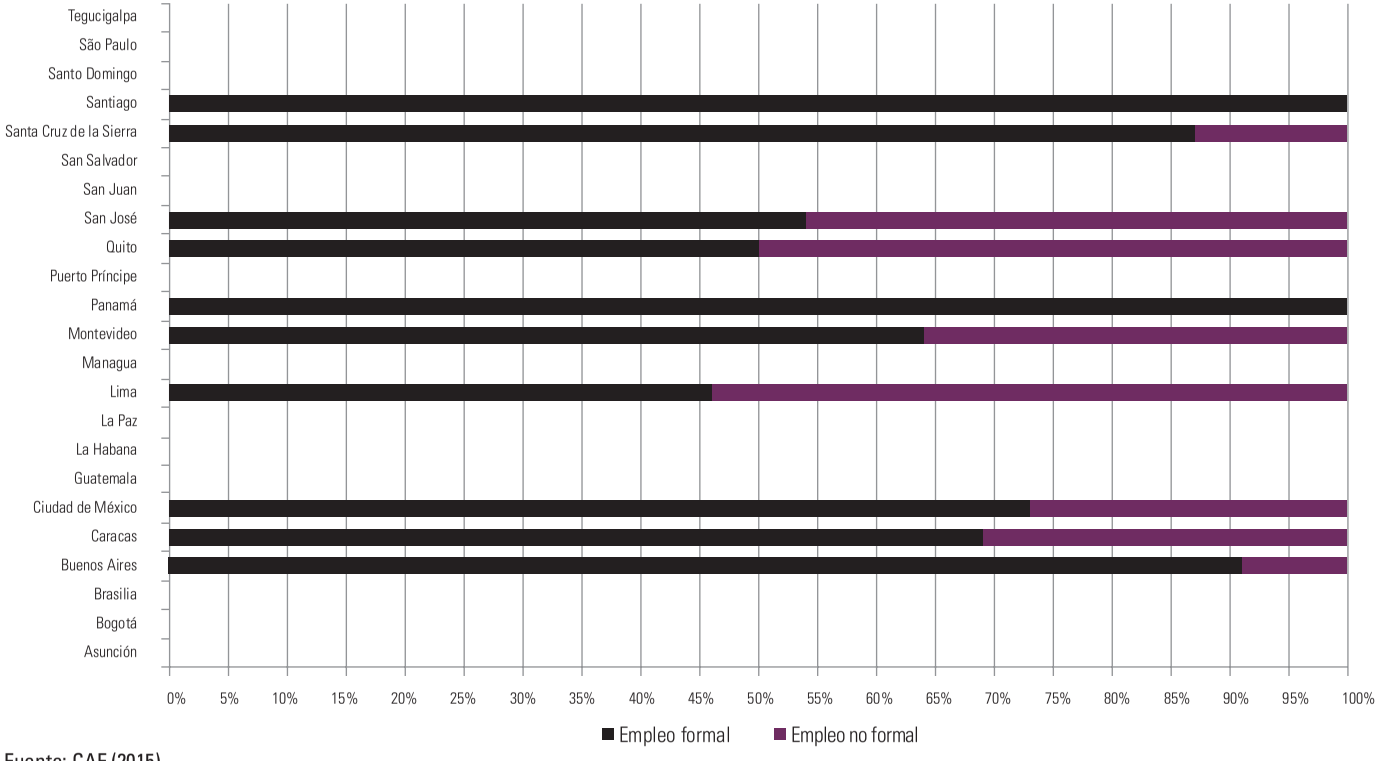
De manera complementaria a la formalidad del empleo, la tasa de desocupación es otro indicador relevante para conocer la salud económica de las naciones y sus zonas metropolitanas.

En América Latina, ninguna de las tres ciudades con el desempeño más débil (San Juan, San Salvador y Asunción) cuenta con información respecto a la formalidad del empleo laboral. Esta coincidencia tiene sentido, ya que la generación de información es en sí misma un reflejo de las capacidades institucionales para enfrentar problemas fundamentales como los de naturaleza económica; aunque esta idea se aplica a cualquier otra problemática metropolitana.

Por otro lado, seis zonas metropolitanas muestran una tasa de desocupación menor a 2% (Brasilia, La Paz, Lima, Santa Cruz de la Sierra, São Paulo y Tegucigalpa) y seis más tienen una tasa menor a 6% (Ciudad de México, La Habana, Managua, Montevideo, San José y Santo Domingo) (Gráfica 10) lo cual refleja que, en general: o no tienen un problema particularmente relevante en esta materia o se oculta el desempleo en la informalidad económica, lo que tendería a confirmarse porque aún es un tema central para la mayoría de las ciudades.

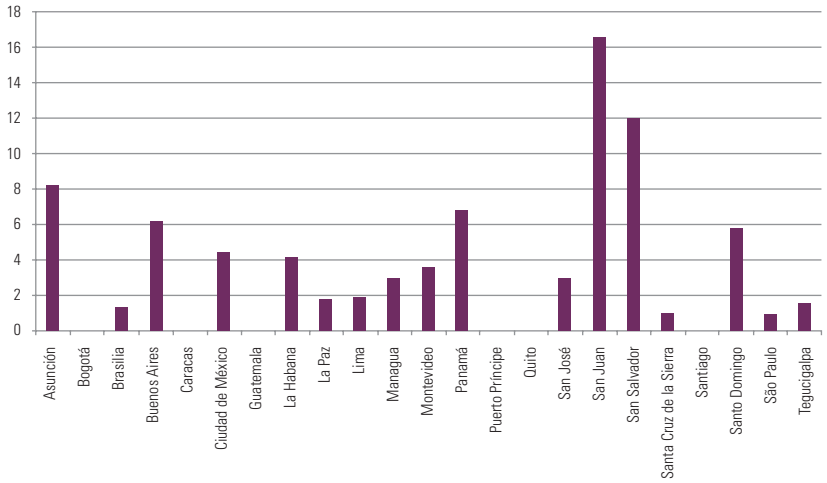
Al inicio del presente siglo, desde la CEPAL, la OIT y otras agencias multilaterales se asumió el desempleo estructural como un asunto de máxima prioridad al observarse que en la estructura ocupacional se aceleraron los desplazamientos de empleos de la industria a los servicios, y que la informalidad siguió creciendo en el subcontinente hasta alcanzar al 50% de los trabajadores urbanos, destacando ocupaciones de supervivencia (Jordán, 2003, p. 52).

Gráfica 9. Empleo formal e informal metropolitano en América Latina y el Caribe, 2015



Fuente: CAF (2015).

Gráfica 10. Tasa de desocupación (% de población de 10 años y mayores) en zonas metropolitanas seleccionadas en América Latina y el Caribe



Fuente: Censos nacionales. Argentina 2010, Bolivia 2012, Brasil 2010, Chile 2002, Colombia 2005, Costa Rica 2011, Cuba 2012, Ecuador 2010, El Salvador 2007, Guatemala 2002, Haití 2003, Honduras 2013, México 2010, Nicaragua 2005, Panamá 2010, Paraguay 2002, Perú 2007, Puerto Rico 2010, República Dominicana 2010, Uruguay 2011 y Venezuela 2011.

Para el cierre de la primera década del siglo XXI se estimaba que los trabajadores informales en la región ya eran 93 millones, alcanzando niveles de entre 38% y 76% en los sectores urbanos, con un promedio (en 2013) de 53.7% para las mujeres y 47.8% para los hombres. Esto es el resultado —entre otros factores— de marcos institucionales en los países que favorecen la informalidad en el empleo y el autoempleo, así como las estructuras socioculturales que afectan con mayor agudeza a las mujeres por la alta prevalencia del trabajo doméstico y las ocupaciones de cuidado; quienes además son característicamente mal pagadas y carentes de protección social, y alcanzaron cifras alrededor de 70% del empleo informal femenino en la región (equivalente a 17 millones de mujeres en 2013) (MINURVI, 2016, pp. 25-26). De acuerdo con Martner (2018, p. 34),

> en la situación de mayor informalidad se encuentran Bolivia y Honduras con cifras del orden del 70% del empleo, y Guatemala, Perú y Paraguay con cerca del 60%. Considerando su PIB per cápita, el

> porcentaje del empleo que es de alta calificación (profesionales o técnicos) en la región es comparativamente bajo. En las unidades productivas informales se desenvuelven unos 140 millones de trabajadores. Según la Organización Internacional del Trabajo (2018), la región venía haciendo progresos en la materia, pero estos se detuvieron alrededor del año 2015. Luego de presentar incrementos del empleo informal desde la década de 1950 hasta inicios de los años 2000 —periodo en que una mayoría de las economías de la región hizo la transición de economías mayoritariamente agrarias o agrícolas a economías más industrializadas, generándose también fuertes flujos de migración de las zonas rurales a las ciudades, con una mayoría de empleos generados en las zonas urbanas de tipo informal—, entre los años 2009 y 2015 la tasa de empleo informal no agrícola se redujo de 50.1% a 46.8%, en gran parte gracias a las altas tasas de crecimiento económico del periodo 2003-2011 complementadas con políticas específicas de expansión de la seguridad social, regulatorias y tributarias, incluyendo programas sociales de transferencias y de expansión de la seguridad social.

El fenómeno del empleo (y la desocupación o paro) evidencia otra faceta de la desigualdad latinoamericana. Como Milton Santos (1981, pp. 36-43) evidenció desde hace casi cuatro décadas, en el acceso al empleo hay diferencias por raza y por nacionalidad.

El proletariado responsable de la mayor parte de los empleos —formales e informales de bajo ingreso— se compone por migrantes provenientes del campo sin formación definida y sin trabajo cierto en el conjunto de la población urbana. Por ello son los menos favorecidos, se ubican en los sectores informales de menor ingreso y radican en los asentamientos precarios e informales de las periferias urbanas.

La situación opuesta corresponde a los inmigrantes europeos y de raza blanca que llegan de los países industrializados y tienen niveles más altos de calificación; así como a los grupos locales de alto ingreso, quienes son los más favorecidos en cuanto a empleos e ingreso aunque representan una minoría de la población.

En consecuencia, la gran mayoría de la población urbana tiene los niveles más bajos de empleo e ingreso mientras que un número reducido de ciudadanos accede a altos niveles de ingreso y empleo. Si bien las familias de ambos grupos consumen en general los mismos bienes

y servicios básicos, la diferencia está en la cantidad, la calidad y la frecuencia de dicho consumo. A estas diferencias de ingreso y de consumo corresponden también dos circuitos de producción: "así, existe un sector industrial moderno al lado de un sector tradicional de pequeñas industrias, artesanías y comercio; los bienes, a pesar de pertenecer a la misma categoría, no tienen la misma calidad, no se destinan a las mismas clases de consumidores, ni siguen los mismos circuitos de comercialización" (Santos, 1981, pp. 41).

El sector tradicional ofrece buena parte del empleo urbano, mantiene un enlace con el medio suburbano y rural, y ofrece un mercado local con casi todos los productos requeridos por la población mayoritaria, creando un circuito económico eminentemente endógeno. Por otra parte, el circuito moderno está incorporado a la economía mundial y por ello se encuentra muy vinculado al comercio exterior, importa productos intermedios y de consumo final y se asocia con el capital extranjero (Santos, 1981, p. 42).

Si se analiza su localización en el tejido urbano, se observa que ambos circuitos coexisten espacialmente durante las horas de trabajo, ya que los grupos de bajo ingreso y pobre calificación ofrecen servicios y realizan las labores de apoyo que el circuito moderno requiere (cuidados, limpieza, vigilancia, entre otros). Sin embargo, después del trabajo se separan espacialmente, ya que la vivienda de los grupos de mediano y alto ingreso se ubica en las mejores localizaciones de la ciudad consolidada, cuenta con los servicios básicos y con acceso a los equipamientos sociales; mientras que buena parte del hábitat de los grupos sociales de menor ingreso se localiza en las zonas urbanas centrales deterioradas, especialmente en las periferias lejanas que es donde los costos del suelo habitacional son asequibles a su ingreso aunque muchos carecen de certeza jurídica en la tenencia de su lote habitacional, además de carecer de servicios y equipamientos sociales en diferente proporción.

También se observan procesos evolutivos en el empleo y diferencias por inserción laboral en la región latinoamericana. Según Martner (2018, p. 34),

> numerosos indicadores laborales presentaron mejoras en la primera década del siglo XXI: el desempleo se redujo hasta mínimos históricos, el porcentaje de empleo asalariado se incrementó y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia se redujo. Sin embargo, la infor-

> malidad fue persistentemente alta. [Los] últimos datos de OIT indican que la informalidad habría repuntado desde 2016 y afectaría de nuevo al 50% de trabajadores. Las tasas de informalidad más elevadas corresponden en 2016 a los trabajadores por cuenta propia (82.3%), seguidos de los trabajadores domésticos (77.5%) y asalariados de microempresas de hasta diez trabajadores (58.6%). Alrededor del 79% de los trabajadores informales pertenece a alguna de estas tres categorías. Además, para 14 países de América Latina y el Caribe, en promedio, la tasa de empleo informal en las empresas de menos de 10 trabajadores es cuatro veces mayor (58.6%) que la observada en las empresas de más de 10 trabajadores (14.4%). Los trabajadores más jóvenes presentan tasas de empleo informal muy por encima de los adultos (56% vs. 45%). Las mujeres trabajadoras muestran mayores tasas de empleo informal (46.5%) que los hombres (43.3%).

Adicionalmente, se deben considerar las profundas diferencias de ingreso entre trabajadores del campo y de la ciudad; así como entre los trabajadores de empresas de productividad media y alta que superan por más del doble a los de empresas de baja productividad que sumados a los trabajadores no calificados y de servicio doméstico representan en conjunto 48% de la fuerza laboral. Cabe destacar que la categoría de menor remuneración mensual es la de trabajadores del servicio doméstico —95% mujeres—, quienes perciben ingresos levemente menores a los de los trabajadores independientes no calificados (Martner, 2018, p. 35), lo cual justifica el creciente interés por la economía del cuidado.

b. Patrón territorial urbano: la expansión física de las ciudades

I. Los retos de la expansión dispersa de las ciudades

En los análisis recientes sobre las ciudades aparece de manera reiterada el debate sobre su patrón de crecimiento físico (Shlomo, Parent, Civco y Blei, 2012), y se ha puesto sobre la mesa la pregunta sobre si es mala o no la expansión urbana (*sprawl*). La respuesta es que depende del proceso de urbanización, de sus reglas, y muy especialmente de sus impactos en la productividad; así como de la equidad social, el orden espacial y la sustentabilidad ambiental de cada ciudad. En este contexto la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha estimado que a mayor densidad urbana, la productividad laboral aumenta hasta 6%; y la dispersión en el territorio de los usos del suelo y las funciones de la ciudad reducen esta productividad (OECD, 2015). *Contrario sensu*, con la irrupción de la pandemia de COVID-19 —y la cercanía física entre las personas como su vector de contagio— la densidad urbana ha sido puesta a discusión.

Buena parte de las ciudades de América Latina se expanden territorialmente a tasas mayores que el crecimiento de su población y esto genera patrones de urbanización dispersos, desestructurados e insustentables (Tablas 2 y 4) porque, *grosso modo,* estos patrones tienden a consumir más suelo que el que las ciudades requieren; diversos grupos sociales pierden beneficios de las amenidades urbanas; se incrementan los espacios vacíos en el tejido de la ciudad, así como la congestión vehicular y la contaminación atmosférica; se reducen los incentivos para el relacionamiento social; y se incrementan los costos de inversión en la construcción, en el mantenimiento de las infraestructuras y en el funcionamiento urbano por los crecientes flujos de personas y vehículos, así como los costos económicos, sociales y ambientales asociados a ellos. Prácticamente todas las ciudades enfrentan los problemas mencionados. Esto evidencia el fenómeno que se ha denominado "la urbanización sin ciudad" (Siclari, 2017, p. 3), que es la consecuencia de tres grandes procesos:

- El primero corresponde a las políticas de movilidad y transporte impulsadas ideológicamente por la "suburbia" norteamericana de la posguerra, económicamente por la era del petróleo barato y la explosión de la producción automotriz, e institucionalmente por el apoyo indiscriminado de los gobiernos a la movilidad en coche individual y privado, con muy bajo apoyo al transporte público y la movilidad no motorizada.
- El segundo se ubica en las políticas de vivienda social que, desde hace más de tres décadas —cuando menos—, han ubicado grandes conjuntos de casas en las periferias lejanas de las urbes al tiempo que no ofrecen alternativas de asentamiento habitacional a los más pobres, quienes se asientan también en localizaciones cada vez más lejanas de los centros urbanos y con mayores riesgos de habitabilidad.

- Finalmente, estas políticas han implicado un bajo control del crecimiento de las ciudades, especialmente en sus periferias, fenómeno asociado a la permisividad gubernamental casi irrestricta de la especulación inmobiliaria y a la baja efectividad de los sistemas de planeación urbana y metropolitana.

A través de sus estudios, Shlomo (2012) y otros autores (Shlomo *et al.*, 2012) han mostrado las transformaciones profundas que están experimentando las ciudades por su dinámica de ocupación de nuevos territorios, por su dispersión espacial y en muchos casos por su desordenada e insustentable expansión. Nos recuerdan que, mientras en 2010 más de la mitad de la población del mundo radicaba en ciudades (5,500 millones), hacia 2050 esta proporción rebasará el 70% con 6,200 millones de personas. Prácticamente todo este crecimiento ocurrirá en los países que se denominan "en desarrollo" y, considerando sus tendencias a la reducción de las densidades urbanas promedio, se estima que crecerán a más del triple sus áreas urbanizadas (Shlomo *et al.*, p. 1). De no adelantarse los gobiernos en la creación de espacio para este crecimiento, el riesgo de desorden, insustentabilidad y desigualdad será mucho mayor al ya observado.

Actualmente, más de 7 de cada 10 residentes urbanos en el mundo se encuentran en países en vías de desarrollo; lo que equivale a 82% de la población mundial. Así, mientras se sigue concentrando población en las ciudades de estos países; en el llamado mundo desarrollado el aumento de esta población está estancado (ONU-Hábitat, 2012a, p. 25).

En América Latina y el Caribe los datos muestran que en 1970 las ciudades concentraban 60.3% de la población total y para 2020 esta concentración alcanzaría 75.6% (ONU-Hábitat, 2012, p. 173); Sudamérica tendrá 86.74% de su población viviendo en ciudades, Centroamérica (incluido México) 75.04% y el Caribe 69.39% (ONU-Hábitat, 2012, p. 173), confirmándose como la región más urbanizada del mundo.

Desde la perspectiva territorial, de acuerdo con Balbo (2003, pp. 77-80), la apertura económica global impactó el sistema urbano latinoamericano siguiendo tres tendencias:[9]

9. Las frases entre corchetes son notas nuestras.

la primera está constituida por la transición de ciudades metropolitanas a regiones urbanas, con el surgimiento también de regiones metropolitanas transfronterizas, como es el caso del corredor bioceánico desde Valparaíso a Buenos Aires, y del corredor litoral del Atlántico, que conecta la región paulista con la del Río de la Plata. [Se pueden agregar las metrópolis mexicanas transfronterizas: Tijuana-San Diego; Ciudad Juárez-El Paso, entre otras.] Tales regiones urbanas están conformadas por un complejo de centros de medianas dimensiones (...). Los casos más evidentes son aquellos de México D.F., donde por medio de la conurbación entre el área urbanizada del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y las ciudades de Cuernavaca, Puebla y Toluca [además de Pachuca] se constituye una verdadera y propia megalópolis que se extiende por más de 8,000 km cuadrados (...) [involucrando 5 áreas metropolitanas y 535 municipios]. El área de São Paulo, cuyo crecimiento se ha extendido (...), Campinas, Santos y el Valle del Paraíba, en (...) una región urbana que se extiende (...) hasta (...) Río de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre (...). También los sistemas Caracas-Maracay-Valencia y Buenos Aires-La Plata [que] configuran (...) sistemas de multipolaridades secundarias [descentralización concentrada]. La segunda tendencia (...) sigue (...) un esquema tradicional de (...) urbanización desde el área central hacia la periferia, la que es absorbida paulatinamente por la expansión del centro urbano primario. Entre las mayores ciudades de la región, Bogotá, Lima, Quito y (...) Santiago de Chile pertenecen a esta categoría, a la que se suman las ciudades que (...) continúan concentrando la mayor cuota de población urbana, como Asunción, Ciudad de Guatemala, Ciudad de Panamá y La Paz, aunque en Bolivia (...) se ha registrado el fenómeno de una vertiginosa expansión de Santa Cruz (...). La tercera tendencia es (...) centros (...) con carácter secundario [respecto de las ciudades mayores]. Ya en los años ochenta, para numerosas ciudades con menos de 1 millón de habitantes se comenzaron a registrar ritmos de crecimiento demográfico superiores a aquellos de las ciudades más grandes o de las redes metropolitanas, invirtiéndose así una tendencia que provenía de los años cincuenta (Rodríguez y Villa, 1998). De las 56 aglomeraciones que en el año 2000 tenían entre 500,000 y 1 millón de habitantes, en relación con las 27 de los dos decenios precedentes, 21 se encuentran en Centroamérica, la gran

mayoría en México, donde el crecimiento de las ciudades secundarias ha sido particularmente acelerado y 33 en América del Sur, en particular en Brasil, es decir, en dos de los países con mayor participación en el proceso de urbanización.

Como hemos referido, este subcontinente de ciudades se ha conformado a través de procesos de expansión muy dinámicos, regidos por mercados de tierra que han actuado con poca orientación y control gubernamental, y con un impulso hacia procesos de movilidad fundados mayormente en el crecimiento del parque automotor en el cual destaca el coche individual y privado.

II. La magnitud de la expansión física de las ciudades

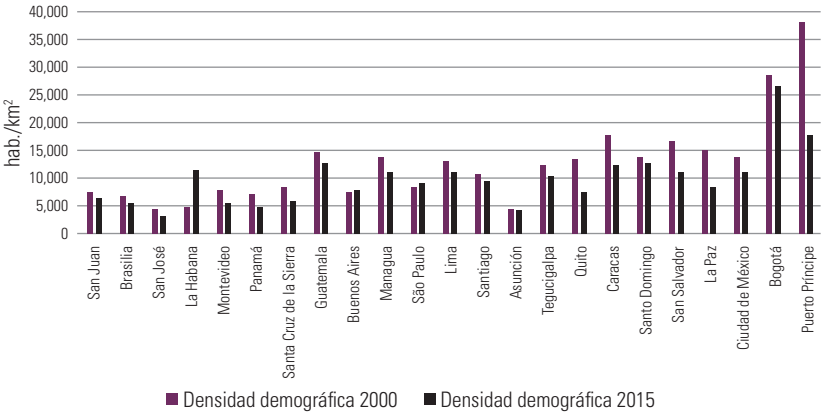
Evidencia de los argumentos anteriores es que entre 2000 y 2015 la superficie de las principales zonas metropolitanas de la región creció anualmente a 2.46% y su población a 1.39%, y la densidad poblacional promedio cayó a una tasa de -1.04%. Visto por ciudad: excepto Buenos Aires, São Paulo y La Habana, el resto de las 23 zonas metropolitanas analizadas redujo su densidad poblacional promedio; lo que significa más recorridos de transporte, más longitud de infraestructuras de todo tipo, y costos crecientes para su construcción y mantenimiento a cargo de los gobiernos locales (Gráficas 11 a 16 y Tablas 2 a 4).

Visto de otra forma, la población del conjunto de estas grandes ciudades creció 29.61% en el periodo mientras que su área urbanizada incrementó 56.83% y, destacadamente, su parque automotor creció 130.17% (Tabla 4) con tasas anuales de 7.77% (Tabla 8).

En Puerto Príncipe y San Salvador se observan casos extremos de este fenómeno: ambas ciudades han perdido población (-15.44% y -11.66% respectivamente) pero su área urbanizada se ha expandido de manera muy dinámica (78.82% y 30.91% respectivamente).

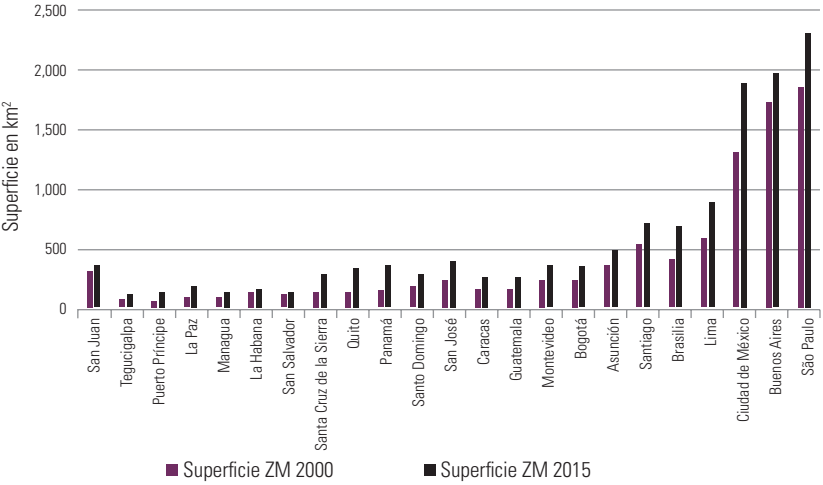
Otros casos relevantes muestran crecimientos muy desproporcionados entre población y área urbanizada: Montevideo (3.50% y 45.74%), Caracas (8.78% y 56.27%), La Paz (13.81% y 103.14%), Managua (18.70% y 61.68%), Quito (34.75% y 146.21%) y San José (16.58% y 60.91%) (Tabla 4 y mapas en el Anexo 1).

Gráfica 11. Densidad de población en las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



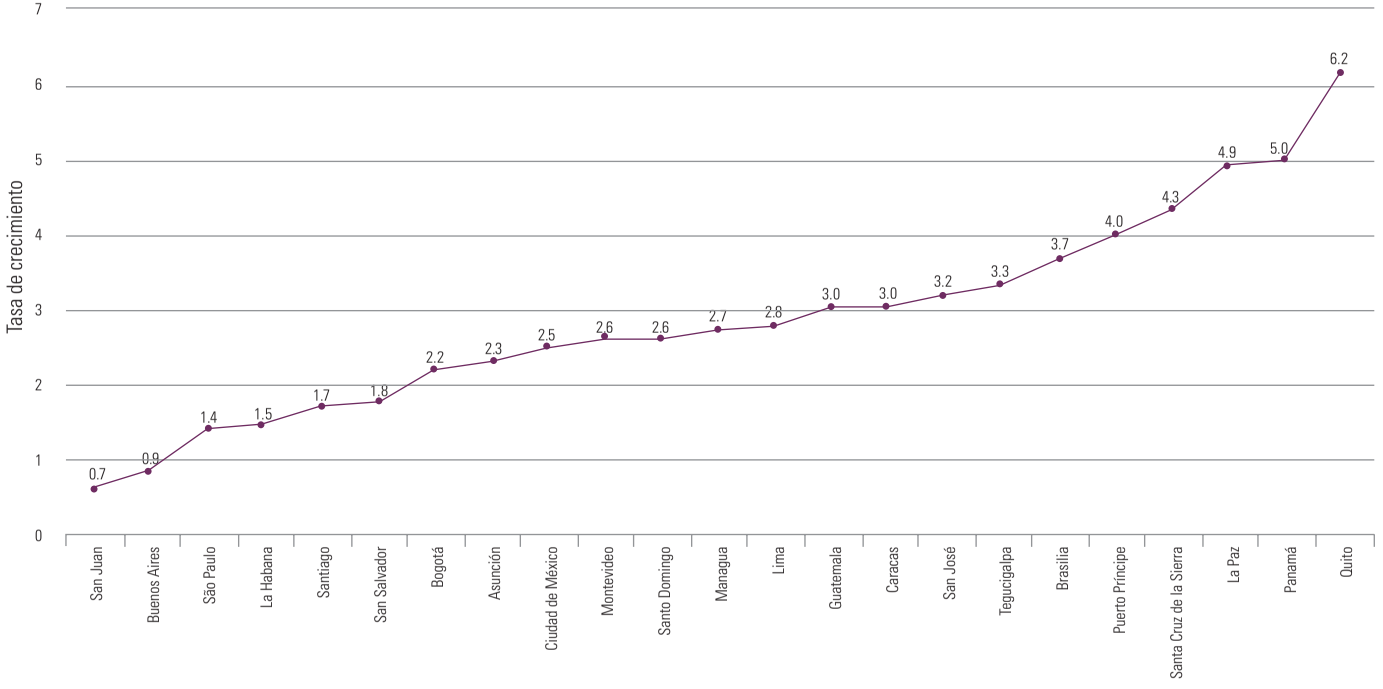
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Gráfica 12. Expansión urbana de las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



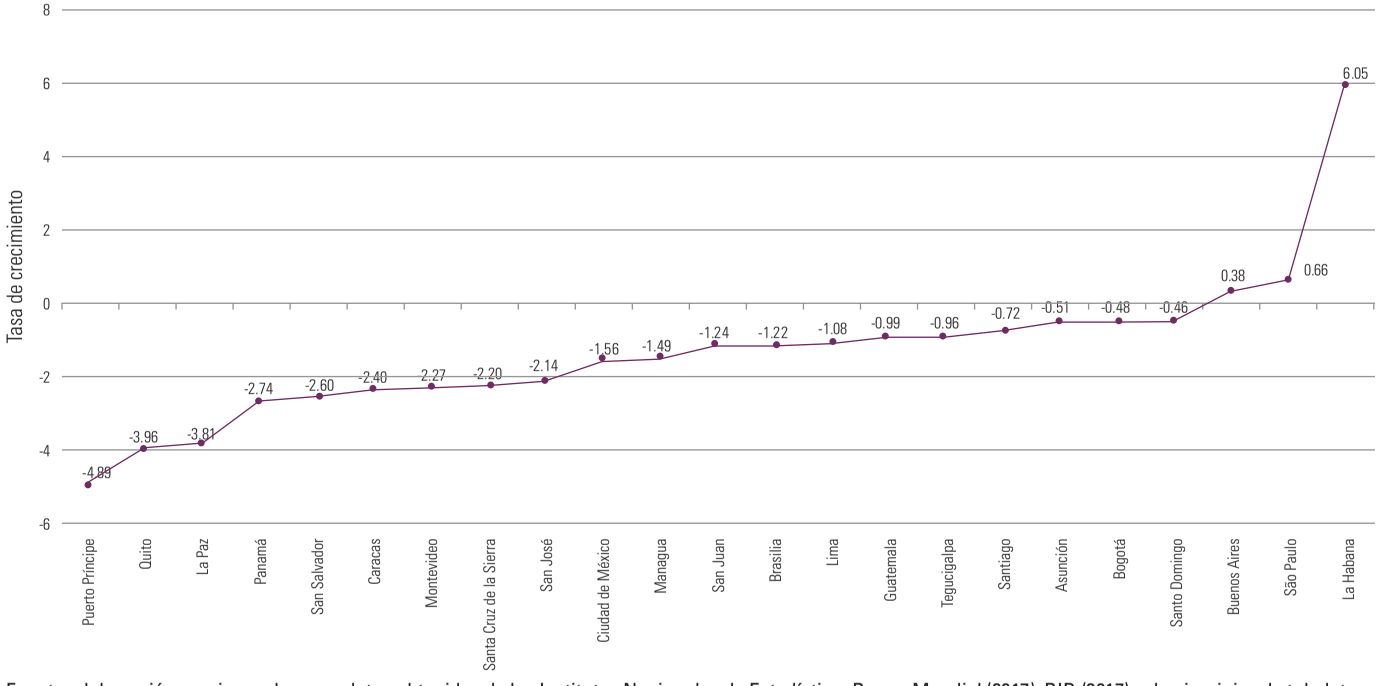
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Gráfica 13. Tasa de crecimiento de la expansión urbana en las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



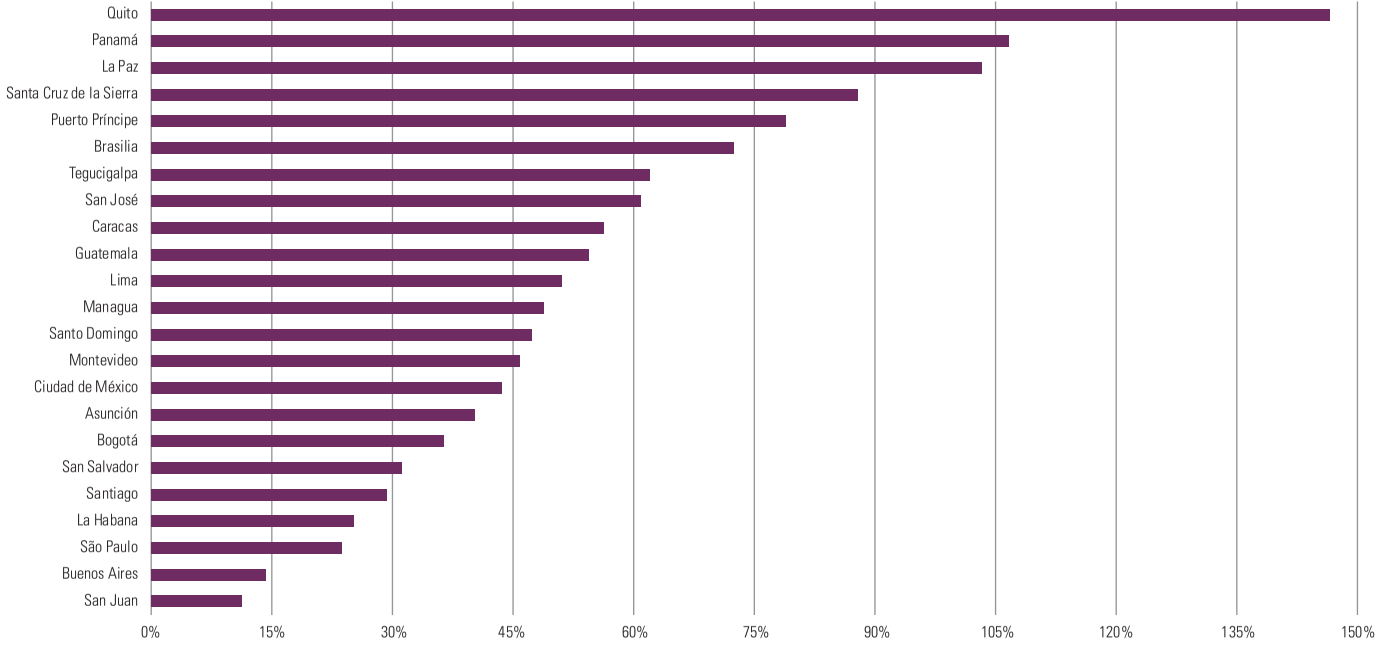
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Gráfica 14. Tasa de crecimiento de la densidad de población en las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Gráfica 15. Crecimiento porcentual del área urbana de las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Tabla 4. Expansión urbana y densidad poblacional de los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015

PAÍS [A] Zona metropolitana [B]	2000			2015			Tasa de crecimiento 2000-2015 [E]	
	Superficie (km²) [C]		Densidad [D] (hab./km²)	Superficie (km²)		Densidad (hab./km²)		
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Superficie (km²)	Densidad hab./km²
ARGENTINA	2,791,810	100.00	13	2,791,810	100.00	15	0.00	1.02
ZM de Buenos Aires	1,738	0.06	7,581	1,982	0.07	8,024	0.89	0.38
BOLIVIA	1,098,580	100.00	8	1,098,580	100.00	10	0.00	1.70
ZM de La Paz	97	0.01	15,295	198	0.02	8,569	4.86	-3.81
ZM de Santa Cruz de la Sierra	155	0.01	8,406	291	0.03	6,027	4.32	-2.20
BRASIL	8,515,770	100.00	21	8,515,770	100.00	24	0.00	1.13
ZM de Brasilia	409	0.00	6,821	704	0.01	5,680	3.71	-1.22
ZM de São Paulo	1,868	0.02	8,287	2,307	0.03	9,143	1.42	0.66
CHILE	756,096	100.00	20	756,096	100.00	24	0.00	1.13
ZM de Santiago	548	0.07	10,741	708	0.09	9,643	1.73	-0.72
COLOMBIA	1,141,750	100.00	35	1,141,750	100.00	42	0.00	1.19
ZM de Bogotá	253	0.02	28,823	348	0.03	26,827	2.15	-0.48
COSTA RICA	51,100	100.00	77	51,100	100.00	94	0.00	1.37
ZM de San José	250	0.46	4,629	402	0.79	3,354	3.24	-2.14

PAÍS [A] Zona metropolitana [B]	2000			2015			Tasa de crecimiento 2000-2015 [E]	
	Superficie (km²) [C]		Densidad [D] (hab./km²)	Superficie (km²)		Densidad (hab./km²)		
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Superficie (km²)	Densidad hab./km²
CUBA	109,890	100.00	101	109,890	100.00	104	0.00	0.16
ZM de La Habana	145	0.13	4,852	182	0.17	11,664	1.51	6.05
ECUADOR	256,370	100.00	49	256,370	100.00	63	0.00	1.66
ZM de Quito	138	0.05	13,668	341	0.13	7,480	6.22	-3.96
EL SALVADOR	21,040	100.00	276	21,040	100.00	291	0.00	0.35
ZM de San Salvador	121	0.57	16,560	158	0.75	11,174	1.82	-2.60
GUATEMALA	108,890	100.00	107	108,890	100.00	150	0.00	2.27
ZM de Guatemala	171	0.16	14,732	264	0.24	12,708	2.95	-0.99
HAITÍ	27,750	100.00	308	27,750	100.00	386	0.00	1.52
ZM de Puerto Príncipe	82	0.29	37,967	146	0.53	17,955	3.97	-4.89
HONDURAS	112,490	100.00	55	112,490	100.00	72	0.00	1.74
ZM de Tegucigalpa	70	0.06	12,195	113	0.10	10,559	3.27	-0.96
MÉXICO	1,964,380	100.00	52	1,964,380	100.00	65	0.00	1.43
ZM de la Ciudad de México	1,309	0.07	14,049	1,881	0.10	11,107	2.46	-1.56
NICARAGUA	130,370	100.00	39	130,370	100.00	47	0.00	1.28
ZM de Managua	99	0.08	14,055	147	0.11	11,230	2.69	-1.49

PAÍS [A] Zona metropolitana [B]	2000			2015			Tasa de crecimiento 2000-2015 [E]	
	Superficie (km^2) [C]		Densidad [D] (hab./km^2)	Superficie (km^2)		Densidad (hab./km^2)		
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Superficie (km^2)	Densidad hab./km^2
PANAMÁ	75,420	100.00	40	75,420	100.00	52	0.00	1.76
ZM de Panamá	179	0.24	7,136	369	0.49	4,713	4.98	-2.74
PARAGUAY	406,752	100.00	13	406,752	100.00	16	0.00	1.52
ZM de Asunción	358	0.09	4,445	502	0.12	4,121	2.28	-0.51
PERÚ	1,285,220	100.00	20	1,285,220	100.00	24	0.00	1.29
ZM de Lima	595	0.05	13,037	899.11	0.07	11,082	2.80	-1.08
PUERTO RICO	8,870	100.00	430	8,870	100.00	392	0.00	-0.62
ZM de San Juan	322	3.63	7,788	359	4.04	6,468	0.72	-1.24
REPÚBLICA DOMINICANA	48,670	100.00	176	48,670	100.00	216	0.00	1.39
ZM de Santo Domingo	200	0.41	13,779	295	0.61	12,870	2.62	-0.46
URUGUAY	176,220	100.00	19	176,220	100.00	19	0.00	0.22
ZM de Montevideo	248	0.14	8,028	361	0.21	5,701	2.56	-2.27
VENEZUELA	912,050	100.00	27	912,050	100.00	34	0.00	1.62
ZM de Caracas	170	0.02	17,786	266	0.03	12,381	3.04	-2.40

PAÍS [A] Zona metropolitana [B]	2000			2015			Tasa de crecimiento 2000-2015 [E]	
	Superficie (km^2) [C]		Densidad [D] (hab./km^2)	Superficie (km^2)		Densidad (hab./km^2)		
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Superficie (km^2)	Densidad hab./km^2
TOTAL	Superficie (km^2) 2000	%	Densidad (hab./km^2) 2000	Superficie (km^2) 2015	%	Densidad (hab./km^2) 2015	TC Superficie (km^2) 2000-2015	TC Densidad Hab./km^2 2000-2015
Región	19,999,488	100	26	19,999,488	100	31	0.00	1.25
Zonas Metropolitanas	9,204	0.05	10,901	13,222	0.066	9,327	2.46	-1.04

Notas:

[A] Las cifras de superficie y población total de los países en 2000 y 2015 se obtuvieron de los datos generados por el Banco Mundial (2017).

[B] La población de las zonas metropolitanas en 2000 y 2015 se obtuvo de los Institutos Nacionales de Estadística. Los datos registrados para el año 2000 fueron calculados sobre la base de los municipios que integran cada zona metropolitana al año 2015.

[C] La cuantificación de la superficie (km^2) de expansión urbana de las zonas metropolitanas se realizó a partir de la consulta de fuentes como el Atlas de Expansión Urbana (New York University, 2016), el BID (2017) y a través de ejercicios de teledetección con el software Google Earth, realizados durante los meses de junio y julio de 2017.

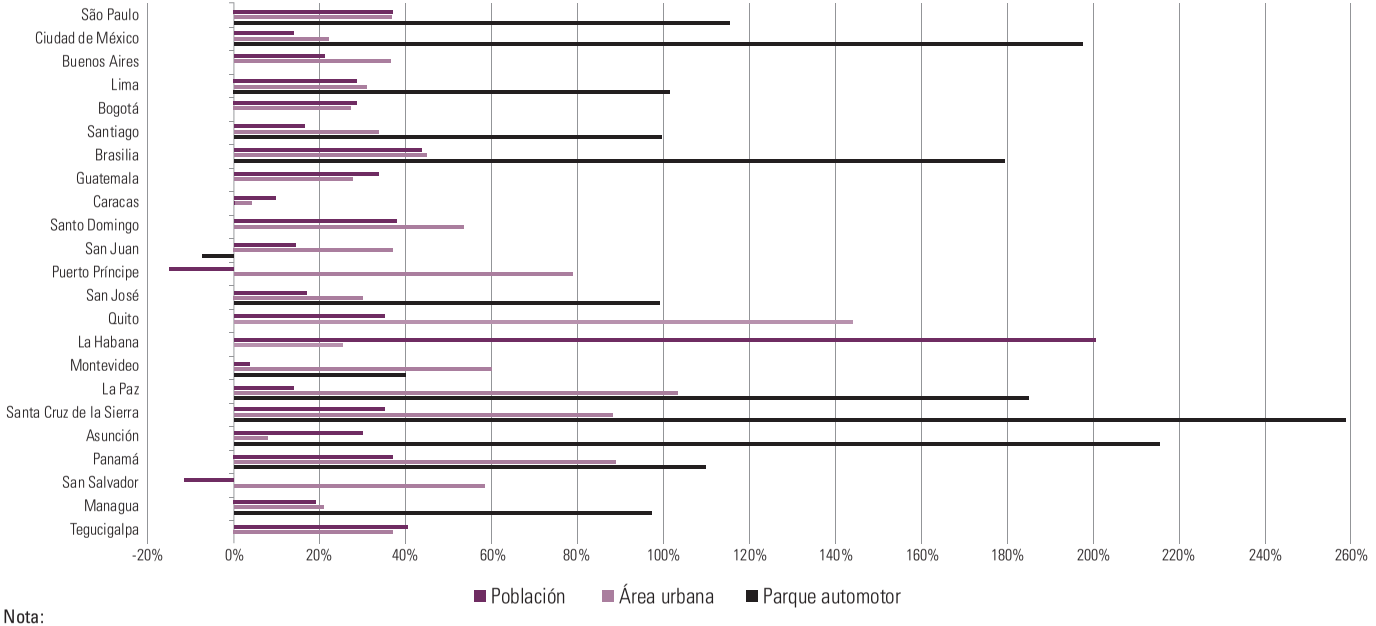
[D] Refiere la relación entre los datos de los censos de población (habitantes) y la cuantificación de la expansión urbana (km^2) por cada país y zona metropolitana, correspondiente al periodo de 2000-2015.

[E] Expresa el crecimiento o decrecimiento de la superficie (km^2) de expansión urbana y la densidad (hab./km^2) en promedio anual, durante el periodo de 2000-2015.

Los datos de expansión urbana 2000 y 2015 se obtuvieron por medio de clasificación supervisada de usos del suelo, a través de la mínima distancia, utilizando imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015. Ver mapas en Anexo 1.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Gráfica 16. Crecimiento porcentual de la población, el área urbanizada y el parque automotor de las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Nota:

Se presentan datos de las zonas metropolitanas con información disponible sobre población, área urbana y parque automotor para el año 2000 y 2015.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Tabla 5. Crecimiento de la población, área urbanizada y parque automotor de las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015

Zona metropolitana[A]	2000-2015 (%)		
	Población	Área urbana	Parque automotor
ZM de Asunción	29.80%	40.02%	215.74%
ZM de Bogotá	27.90%	37.42%	---
ZM de Brasilia	43.51%	72.36%	179.65%
ZM de Buenos Aires	20.71%	14.06%	---
ZM de Caracas	8.78%	56.27%	---
ZM de la Ciudad de México	13.57%	43.65%	197.56%
ZM de Guatemala	33.15%	54.36%	---
ZM de La Habana	200.85%	25.14%	---
ZM de La Paz	13.81%	103.14%	185.12%
ZM de Lima	28.44%	30.80%	101.40%
ZM de Managua	18.70%	61.68%	97.27%
ZM de Montevideo	3.50%	45.74%	39.96%
ZM de Panamá	36.30%	106.40%	109.93%
ZM de Puerto Príncipe	-15.44%	78.82%	---
ZM de Quito	34.75%	146.21%	---
ZM de San José	16.58%	60.91%	99.00%
ZM de San Juan	13.60%	11.36%	-7.51%
ZM de San Salvador	-11.66%	30.91%	---
ZM de Santa Cruz de la Sierra	34.76%	87.94%	259.16%
ZM de Santiago	15.92%	29.12%	99.35%
ZM de Santo Domingo	37.39%	47.10%	---
ZM de São Paulo	36.23%	36.23%	115.56%
ZM de Tegucigalpa	39.99%	36.78%	---
PROMEDIO	Población 2000-2015	Área urbana 2000-2015	Parque automotor 2000-2015
Zonas metropolitanas	29.61%	54.86%	130.17%

Nota:

[A] Las cifras registradas para el año 2000 fueron calculadas sobre la base de los municipios que integran cada zona metropolitana al año 2015.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

III. Nota sobre las causas de la expansión de las ciudades

Las metrópolis analizadas son una evidencia del fenómeno que ha roto con un modelo de crecimiento compacto de las ciudades, pasando a ocupar el territorio prácticamente "sin límites" como resultado de la expansión de los mercados inmobiliarios y por las facilidades de locomoción que provee el automóvil con patrones espaciales discontinuos y desordenados lo cual, de acuerdo con ONU-Hábitat (2012, p. 289), es insostenible.

Se debe agregar también como factor causal la revolución de las TIC, que facilitan usos del suelo y funciones urbanas, empresariales, gubernamentales y sociales "a distancia" de los centros urbanos, lo cual permite la ubicuidad de estas funciones y rompe con la "fricción de la distancia" por el uso intensivo de internet y en general de las redes sociales, así como por las crecientes facilidades de movilidad física dentro y entre las ciudades.

A estas razones que explican el proceso de expansión de muy baja densidad en que se encuentran prácticamente todas las ciudades del mundo y en general las de América Latina, Glaeser agrega que las políticas gubernamentales de vivienda en propiedad frente a vivienda en alquiler han sido las gestoras de la expansión territorial de las ciudades de EE. UU. "Cuando el Gobierno federal incita a la gente a comprar sus viviendas, también está animando implícitamente a la gente a abandonar la densidad de la ciudad" (2011, p. 269).

Pero no es solo la acción de los gobiernos: en naciones con bajo control de la urbanización y gran apertura a los mercados inmobiliarios, como casi todos los países de América Latina, son estos mercados —formales e informales— los que determinan las áreas a ser urbanizadas y tienen como premisa la obtención de suelo barato como condición fundamental para las inversiones inmobiliarias. El resultado son ciudades que se expanden "a salto de rana" (*leap frog*) a grandes distancias de los centros urbanos y sin las condiciones para la habitabilidad que ofrecen las áreas urbanas consolidadas.

IV. Orientar la expansión de las ciudades

La importancia de estos fenómenos espaciales en el mundo atrajo el interés de los estudiosos de las ciudades y el de muchos gobiernos que encuentran en las políticas de compacidad o compactación urbana,

consolidación territorial y densificación, argumentos para reducir la huella ecológica y espacial, y avanzar hacia ciudades más productivas, equitativas, ordenadas y sustentables.

En este contexto, estimar las tendencias expansivas y evaluar sus impactos en cada ciudad y metrópoli para luego determinar dónde debe continuar su crecimiento físico ante las presiones del crecimiento demográfico y económico que enfrentan, así como hacer las previsiones necesarias para garantizar un mínimo orden y respeto por las áreas que **no deben urbanizarse,** deben convertirse en una preocupación de la mayor prioridad para los gobiernos y los actores sociales. Lo anterior se debe a que los datos consignados en el *Atlas of Urban Expansion* (Shlomo *et al.*, 2012) y otros estudios similares —como los de Fernández (2012) en Argentina y Topelson (2012) e Iracheta (2014) en México— no dejan duda de la gravedad y los riesgos de no contener estos fenómenos ahora (ver Mapas 1 a 23 en Anexo 1).

Shlomo ha propuesto un paradigma que, de acuerdo con Mendoza (2016, p. 391),

> se puede sintetizar en el principio de hacer los preparativos necesarios para acomodar la expansión de la ciudad, y tiene como fundamento cuatro pilares: expansión inevitable (por lo que no es útil negarse a esta realidad); densidades sostenibles (debe haber un punto intermedio que asegure un buen transporte público, ahorrar energía en los movimientos, estimular contactos vecinales y no llegar a la sobresaturación); viviendas dignas (aspecto en el que se plantea como problemas necesarios de resolver la mejora cualitativa de las condiciones actuales y la creación de nuevas viviendas); y obras públicas (debe haber equilibrio entre los terrenos privados y los equipamientos públicos). Esta postura académica y política es diametralmente opuesta al paradigma de contención urbana, en tanto considera que la expansión de las ciudades es incontenible, por lo que su crecimiento debe acompañarse de unos mínimos de sostenibilidad, condiciones que permitan mantener una buena calidad de vida e integren a todas las personas que llegan a la urbe. La creación de espacios postula la necesidad de proyectar la cantidad de suelos necesarios según las tendencias de población actual, considerando algunos aspectos técnicos específicos (por ejemplo: se debe reservar espacio suficiente para vías, equipamiento, viviendas y espacios/servicios públicos). En ese sentido,

> el autor [Shlomo] destaca el papel preponderante que deben tener las entidades públicas al momento de reservar franjas de suelo bien localizadas y distribuidas, que sean destinadas para usos públicos (de tipo equipamientos o reservas viales). Ello en consideración a que el mercado, en su lógica de maximización de beneficios, tiende a no ser eficiente en la dotación de suelos para tales usos, lo que genera el caos y sobrecostos que actualmente pagan todos los ciudadanos en urbes que han crecido de manera espontánea y no planificada [como es el caso de la mayor parte de las ciudades de América Latina].

Desde una perspectiva de transformación social-ecológica de las ciudades, se deben incorporar cuando menos cuatro procesos que complementan lo anterior:

- El primero: la aplicación de metodologías de planificación urbana que permitan estimar a partir de varios escenarios el comportamiento futuro de la población y la economía de las ciudades, como base para determinar las magnitudes de suelo, vivienda y equipamientos sociales que la nueva población requerirá (incluyendo los déficits observados); con énfasis en los grupos sociales desfavorecidos, quienes requieren atención directa del Estado.
- El segundo: aprovechar la tecnología de punta para determinar los patrones espaciales vigentes y deseados (densidad e intensidad de uso del suelo, forma urbana y tendencias de expansión), basados en análisis de teledetección e imágenes satelitales de última generación y fecha.
- El tercero: determinar a partir de técnicas de "cribas" y "umbrales" las áreas que **no deben urbanizarse** por razones de interés público (zonas de riesgo, áreas protegidas y/o con alto valor ambiental o patrimonial, zonas de recarga de acuíferos y de alta productividad agrológica, derechos de vía de todo tipo de infraestructuras, etcétera), definirles usos no urbanos, y concentrar en ellas todos los incentivos y programas públicos aplicables a estos usos, así como desincentivos para evitar que se ocupen con usos urbanos.
- Finalmente, definir tres políticas prioritarias sobre el suelo remanente que tiene potencial de ser ocupado con usos urbanos y en el que se deben concentrar todos los incentivos para ser urbanizado. Dichas políticas son: (a) recuperación de suelo para usos

> ambientales y/o de producción agropecuaria, (b) ocupación prioritaria de vacíos urbanos dentro de la ciudad y (c) expansión urbana ordenada y proyectada en el tiempo de la primera periferia de suelo urbanizable (Centro Eure, 2015).

El propósito no es solo ordenar la expansión física de las ciudades sino redistribuir de manera más equitativa —desde lo social y desde lo ambiental— el suelo y los usos mixtos sobre él para reducir las brechas socioespaciales entre grupos sociales y minimizar las necesidades de movilidad y transporte; reduciendo así los impactos negativos de la urbanización.

c. La cuestión ambiental y las ciudades

I. Ciudad y cambio climático

La región de América Latina y el Caribe comprende 16% de la superficie terrestre, abarca 6 de los 17 países megadiversos que concentran 7 de los 25 tesoros de la biodiversidad, 11 de los 14 biomas terrestres (con vegetación y clima uniforme), el segundo sistema de arrecifes más grande del mundo, más de 30% de los recursos disponibles de agua dulce y casi 50% de la selva tropical de la Tierra (Martner, 2018, p. 37). Prácticamente todo este patrimonio se encuentra en riesgo porque la región se ha deteriorado ya que, en comparación con la situación previa a la colonización europea,

> han sido transformados en parajes dominados por los humanos el 72% y el 66% del bosque tropical seco en Mesoamérica y el Caribe respectivamente, el 88% del bosque tropical atlántico, el 70% de los pastizales del Río de la Plata, el 50% de la sabana tropical (cerrado), el 50% del bosque mediterráneo, el 34% del Chaco seco y el 17% del bosque amazónico en Sudamérica (IBPES, 2018, en Martner, 2018, p. 37).

En Latinoamérica hay una correlación significativa entre el nivel del PIB/hab. y el crecimiento de la huella ecológica[10], por una parte, y

10. Definida por el *Global Footprint Network* como "una medida de cuán amplia es el área de tierra biológicamente productiva y agua que requiere un individuo, una población o una

las emisiones de CO_2 que contribuyen al cambio climático, por la otra; aunque también una alta dispersión entre países con PIB/hab. muy distintos —desde 5,000 hasta más de 20,000 dólares de EE.UU.— y emisiones por habitante similares, por ejemplo: Argentina el doble que Uruguay y México el doble que Costa Rica. Esta correlación se manifiesta en el retroceso de la biodiversidad, destacando los corales (que disminuyeron su cobertura en más de 50% desde la década de 1970) y los manglares (Martner, 2018, p. 41); ambos procesos muy asociados a los excesos de la pesca y a la ocupación de los territorios costeros con usos urbanos, portuarios y turísticos, entre otros.

Como establece MINURVI (2016, p. 28):

> varias de las causas de deterioro del medioambiente en general se originan en las áreas urbanas como consecuencia de la polución del aire ocasionada por las industrias y el parque automotriz, o por la producción descontrolada de residuos y la contaminación del agua. Estas acciones humanas han incidido en el aumento de la temperatura media global de la atmósfera, provocando cambios en el clima como aumento en el nivel del mar, transformación de los patrones de lluvias y sequías, extinción de especies, oscilaciones térmicas bruscas, entre otros... Si bien el cambio climático es un proceso que afecta a todas las zonas del planeta por igual, adquiere mayor relevancia en las ciudades debido a los impactos que pueden provocar en la población los desastres producidos por eventos meteorológicos extremos.

Más específicamente, la gravedad del cambio climático se ha estimado a partir de los principales cambios que está provocando. De acuerdo con el Reporte de UN-Habitat (2011), *Cities and Climate Change*, la vida de los ecosistemas de coral está en riesgo, como ya se aprecia en la Gran

actividad para producir todos los recursos que consume y para absorber los desechos que genera, utilizando la tecnología y las prácticas de manejo de los recursos prevalecientes". Su crecimiento es el resultado de los patrones de crecimiento económico, el aumento del consumo por habitante y las tecnologías de uso de los recursos naturales, así como el incremento del comercio, el crecimiento demográfico, la desigualdad social y la debilidad de los sistemas de gobernanza (Martner, 2018, p. 41). Destacan las acciones extractivas de minerales e hidrocarburos, el desarrollo agrícola de monocultivos intensivos, y la urbanización y "artificialización" de los territorios (cambios de uso del suelo con usos artificiales que implican construcciones e infraestructuras).

Barrera de Coral Australiana y en diversos lugares del Caribe; 11 de los últimos 12 años han sido los más calientes desde 1850; en los últimos 50 años, días y noches fríos y helados se han hecho menos presentes, mientras que días y noches calientes han sido más frecuentes; la intensidad de huracanes tropicales en el Atlántico Norte ha incrementado en los últimos 30 años y la frecuencia de las tormentas con gran precipitación ha incrementado, afectando de manera relevante a varios países de América Latina y el Caribe; entre 1900 y 2005, África, el Mediterráneo y el sur de Asia se han vuelto más secos; igualmente, las sequías se han vuelto más intensas y largas, afectando desde la década de 1970 a los trópicos y subtrópicos; el calentamiento de los mares y la elevación de sus niveles históricos ya es apreciable obligando a diversas ciudades a realizar obras de prevención de inundaciones, como la gran barrera en el Río Támesis para proteger a la ciudad de Londres de inundaciones; en este sentido, se ha estimado con mediciones desde 1961 que los mares absorben alrededor del 80% del calentamiento agregado al clima, lo que expande el agua del mar y contribuye a la elevación de los niveles, por lo que este fenómeno se ha agudizado desde 1993; el deshielo de los glaciares y su destrucción (Larsen B en la Antártica) se han monitoreado regularmente, estimándose que desde 1900 el hemisferio norte ha perdido alrededor de 7% de su área máxima cubierta con suelo congelado, y datos satelitales desde 1978 muestran que el hielo del mar Ártico durante el verano pierde más de 20%.

Además de estos impactos ambientales, los que sufre la población —especialmente la de menor ingreso— son muy graves: en 2012 se realizó un estudio en 16 países de la región en el cual se registró que entre 1990 y 2011 ocurrió un total aproximado de 42,000 víctimas fatales, 1 millón de viviendas destruidas y cerca de 6 millones afectadas (McKinsey Global Institute, 2013, p. 28) como consecuencia de fenómenos ambientales que en buena parte son provocados por la acción humana.

El Reporte de UN-Hábitat de 2011 indica que entre 30.5% y 40.8% del total de los GEI son generados en las ciudades que apenas ocupan cerca de 2% de la superficie del planeta; proporción que se eleva considerablemente hasta 70% si se consideran las emisiones indirectas de su funcionamiento.

De acuerdo con información citada por Martner (2019), las emisiones de América Latina y el Caribe alcanzaron 6.35 toneladas de CO_2 per cápita en 2014 y 5 toneladas de CO_2 per cápita en 2018, excediendo

los límites aceptables para mantener la temperatura media del planeta por debajo de un aumento de 2 °C aprobados en el Acuerdo de París, estimados en 4 toneladas de CO_2 per cápita para 2030. Esto es relevante porque el cambio climático se ha convertido en uno de los retos globales más graves de nuestra civilización, ya que se trata de un fenómeno producido por la acción humana especialmente a nivel local. Además de las actividades extractivas y los agronegocios, entre las actividades que lo provocan destacan las de las ciudades debido a su alta concentración de población, al consumo de energía y a las emisiones que generan las actividades económicas y sociales.

Sin embargo, la responsabilidad de estas emisiones no es equitativa entre naciones ni entre ciudades. Mientras las naciones "ricas" contribuyen con +-20% del incremento de población en el mundo y +-46% de las emisiones globales, las menos ricas generan +-25% de las emisiones per cápita de las primeras y provocan +-80% del crecimiento demográfico. Las ciudades de EE. UU. destacan por la magnitud de CO_2 que generan (ton/hab./año): Austin (20.7), Los Ángeles (15.2), el Distrito de Columbia (19.7) y San Diego (12.3). Frente a esto, la Ciudad de México, por ejemplo, es responsable de 3.6 ton/hab./año (Del Valle, 2009).

Estas correlaciones y datos evidencian que las causas fundamentales del deterioro ambiental —si no es que las más importantes— son el consumo irracional de energéticos fósiles y las estrategias extractivistas, que aún son la motivación central de la base productiva de diversos sectores (desde la minería, los hidrocarburos y los agronegocios hasta el funcionamiento y la expansión de las ciudades).

Enfrentar esta crisis exige cambios orientados a los procesos de producción-distribución y consumo, que reconozcan que las prioridades económicas como *leitmotiv* del desarrollo deben ser precedidas por las prioridades ecológicas que el cambio climático y otros procesos ambientales imponen por razones de supervivencia. El argumento central es que los ecosistemas están íntimamente relacionados con la capacidad de producción, de modo que son complementarios; de ahí que los excesos extractivistas que rebasan las capacidades de reposición de la biósfera atentan contra las posibilidades de mayor y mejor desarrollo y bienestar. Por ello, los patrones de la economía deben transformarse y ampliarse al reciclaje sistemático, a la reducción de emisiones de GEI, a la conservación de la biodiversidad, y a la preservación de los servicios ecosistémicos con capacidades de reposición.

Destaca la necesidad de replantear las actividades de la economía capitalista y su crecimiento, poniendo por delante los principios de preservación ecológica y utilidad social y no solo los de ganancia económica, para que haya alternativas a la economía de mercado vigente caracterizada por el extractivismo, por la insuficiencia de regulaciones para contenerlo y reducirlo, y por su pretendido crecimiento sin límites. Frente a esto es fundamental promover, por una parte, el decrecimiento económico de los parasitismos en el comercio, en la urbanización y en las finanzas; y el decrecimiento asociado a la extracción de energéticos fósiles, a la producción de bienes con obsolescencia programada o a la de productos superfluos y de alto consumo ambiental; y fomentar, por otra parte, el crecimiento de productos útiles, durables, reciclables y de bajo consumo energético que reduzcan el impacto ambiental y generen altos beneficios sociales y económicos.

Desde la óptica urbana, las causas del deterioro ambiental son también fundamentalmente económicas, ya que los procesos de expansión territorial urbana y los "nuevos" fenómenos de la ecología global están relacionados. Desde la óptica ambiental, esta expansión acelerada ha tenido su origen en el dramático incremento del consumo de energía y de emisiones en el mundo; que es el resultado de un aumento del ingreso per cápita superior al crecimiento de la población, así como de una matriz económica que promueve el consumo sin límite y sin mayor preocupación por sus impactos en el ambiente, como lo evidencian los datos ya referidos sobre la expansión física de las ciudades y el crecimiento desproporcional del parque automotor en casi todos los países y metrópolis aquí analizados.

En otras palabras: las ciudades tienen una responsabilidad particularmente grave en el cambio del clima. Aunque las ciudades de algunas naciones tienen mayor responsabilidad que las de otras, como antes se comentó, en lo general se aprecian tendencias urbanas que llegarán a ser insostenibles desde la perspectiva ambiental, de entre las cuales destacan: el uso indiscriminado y creciente del automóvil; los usos del suelo y la expansión dispersa de las áreas urbanas sobre el suelo rural, lo cual genera grandes concentraciones de edificios que rompen con el equilibrio ambiental y ponen en riesgo los drenajes naturales; el consumo todavía ilimitado de energía "sucia"; la concentración de desechos sólidos, líquidos y gaseosos derivada de las altas densidades poblacionales; el consumo y contaminación de los recursos naturales,

especialmente el agua; la deforestación, la impermeabilización del suelo y la afectación de áreas ambientalmente sensibles como los humedales, las dunas de la playa, los bosques y los manglares; entre otras que derivan en un metabolismo urbano en el que se abusa de los insumos ambientales sin considerar las compensaciones a las externalidades negativas.

Estas tendencias se han agudizado por la ausencia de un Estado fuerte y comprometido con el ordenamiento, la equidad y la sustentabilidad urbanas; lo cual se asocia de manera creciente con la corrupción y la delincuencia, ya que ambas encuentran una mina inagotable de dinero en la expansión de las ciudades. También se han agudizado por la pobreza de la planificación urbana y ambiental, por la baja calidad del diseño edificatorio desde la óptica ambiental y por la expansión de los asentamientos humanos —de alto y de muy bajo ingreso— en zonas ambientalmente sensibles; lo que evidencia que los gobiernos en general, al igual que los actores sociales que dominan los mercados y las economías de las ciudades, no están preparados para atender las necesidades ingentes de sus ciudades ni para enfrentar los eventos climáticos y los desastres que provocan. De acuerdo con Siclari (2017, p. 4), se ha estimado que cerca de 200,000 hogares son afectados cada año por estos fenómenos en la región latinoamericana.

En síntesis, el patrón de urbanización y consumo de recursos naturales de las ciudades en América Latina se ha convertido en un asunto político *per se* debido a sus consecuencias ambientales, pues es responsable de consumos energéticos crecientes y de la emisión de GEI; así como de la ocupación de más suelo periférico con usos urbanos, lo cual profundiza la huella ecológica. De igual manera, es un asunto político debido a sus consecuencias en la baja gobernabilidad territorial y los elevados costos que implica el mantenimiento de las infraestructuras y servicios urbanos a cargo de los gobiernos locales, así como para los ciudadanos que deben incrementar cotidianamente la proporción de su ingreso y de su tiempo solamente para movilizarse.

Desde la perspectiva social y ecológica, el patrón de la expansión física de las ciudades tiene graves impactos debido a la ocupación de lugares que no debieran urbanizarse por su valor ambiental, agrológico y/o patrimonial; y debido a la segregación socioespacial que ha provocado en grandes capas de la población de menor ingreso que se localiza en zonas carentes de casi todo, inclusive con riesgos de diversas naturalezas.

Paradójicamente, como se mencionó en páginas anteriores, una transformación social-ecológica de los procesos que enfrenta la humanidad tiene a la ciudad como espacio de oportunidad para reducir las vulnerabilidades y fomentar la resiliencia urbana porque, aunque las ciudades concentran las externalidades negativas —como la contaminación y el consumo de recursos naturales y de energéticos— ofrecen también las mejores condiciones para mitigar y adaptar sus estructuras y funcionamiento a las nuevas condiciones ambientales que se han impuesto. Es por esto que deben ser bien planificadas y gestionadas; para avanzar en la ecoeficiencia a través del uso de fuentes de energía limpias y renovables en el tratamiento y reúso del agua y de los residuos sólidos, así como en el incremento de los espacios verdes y abiertos (MINURVI, 2016, p. 28).

La combinación de vulnerabilidad y oportunidad de sinergias obliga a poner a las ciudades como centros de atención del cambio climático y de la reducción de las presiones ambientales porque ofrecen la posibilidad de reducir sus emisiones mediante el cambio de los patrones de producción, circulación y consumo de los habitantes —especialmente de energéticos fósiles—, la transformación de sus tendencias de movilidad y transporte, así como las de expansión espacial ilimitada y las de ocupación del suelo rural; pues estas estrategias tendrían fuertes impactos en la reducción de las emisiones de GEI.

II. Ciudad y riesgos

Los retos ambientales en las ciudades se relacionan también con la gestión de riesgos porque buena parte de los que enfrentan las ciudades son el resultado de acciones humanas y en muchos casos de políticas públicas (por ejemplo: localización de vivienda social alejada de los centros urbanos, promoción del automóvil individual, ausencia de oferta de lotes habitacionales para los grupos sociales de menor ingreso, muy baja eficiencia en el manejo del agua y de los residuos sólidos, entre otras); además, la planificación urbana no ha incorporado la prevención de riesgos a través de la zonificación y de instrumentos que eviten que se urbanicen las zonas con riesgos, y tiende a predominar la reacción una vez que los fenómenos ocurren porque tampoco hay una gestión de riesgos adecuada en la formación de la ciudadanía ni en buena parte de los gobiernos de las ciudades. Lamentablemente, la reacción ante los desastres en general no incorpora estrategias integradas de reconstrucción

posdesastre como la reubicación o localización de viviendas y otras edificaciones e infraestructuras hacia "suelos con menor nivel de exposición a las amenazas (zonas de inundación) o menor susceptibilidad frente a un posible evento, como es el caso de suelos con baja amplificación de los movimientos en el caso de recurrencia de sismos. Además, esta reconstrucción debe considerar la vulnerabilidad de las construcciones en términos de materiales y tecnología de la construcción empleada" (Visscher, 2008 en MINURVI, 2016, p. 30).

En los caminos hacia estas transformaciones se necesita reconocer que los fenómenos de la sustentabilidad ambiental urbana y la prevención de riesgos son, más que hechos, objetivos que se deben perseguir y procesos que deben orientarse a detener las tendencias insostenibles del crecimiento económico extractivista y mercantilizado como condición para revertir la crisis socioespacial y ambiental.

Estos procesos tienen diversas dimensiones que solo se pueden asumir desde la **complejidad**, ya que no son fenómenos lineales sino **multidimensionales** e incluyen factores de la economía, la sociedad, el territorio, el ambiente, y la institucionalidad social y política. Son fenómenos transterritoriales con diversas escalas espaciales a las que corresponden diferentes agendas: global, macrorregional, nacional, regional, metropolitana, urbana, rural y barrial. Deben tratarse bajo principios de transtemporalidad porque sus agendas corresponden a diferentes plazos, destacando que las transformaciones se aprecian en el largo plazo pero a partir de acciones de corto plazo. Son fenómenos transectoriales que trascienden a los sectores y que exigen transversalidad en todas las políticas públicas, es decir: hacer que toda política de gobierno y toda acción social contemplen la sustentabilidad ambiental y la prevención de riesgos como principios y como objetivos. Finalmente son fenómenos políticos en toda la extensión del término: solo a través de una movilización social organizada que alcance acuerdos políticos integrales, de largo plazo y con enfoques progresistas, se podrán controlar las tendencias insostenibles de deterioro ambiental en las ciudades y de ocupación de espacios con riesgos y se darán pasos hacia la transformación social-ecológica requerida.

d. Suelo urbano y "financiarización" inmobiliaria

I. Suelo urbano: nota conceptual

El suelo es el "recurso estratégico para el desarrollo urbano" porque en él se concentra un conjunto de características básicas de la urbanización: física y geográficamente es la base material en la que se asientan todas las actividades humanas; económicamente es una fuente de riqueza y es una de las mercancías mejor valoradas; socialmente es una fuente de desarrollo de las personas, de las familias y de las comunidades. Más aun, como apuntamos hace más de tres décadas,

> el suelo urbano y urbanizable [es] algo más que un mero soporte físico o geográfico para el establecimiento de las actividades urbanas y de la población, para convertirse en un elemento estratégico del desarrollo urbano, en torno al cual se gestan y desarrollan muchas relaciones sociales. El suelo que se consideraba como un dato geográfico más, como el clima o la vegetación, y que por lo tanto era un objeto puro y neutro a ser incorporado dentro de los estudios del urbanismo tradicional, es en realidad un producto de las relaciones sociales; es más, en una sociedad donde predomina el modo de producción capitalista, el suelo urbano es algo producido y transformado como cualquier otra mercancía (Iracheta, 1984, pp. 29-30).

El problema, desde la óptica de la justicia social y la equidad socioespacial en América Latina, consiste en que el suelo es el elemento central para cualquier esfuerzo de vivienda (Olsson, 2012, p. 7), y en prácticamente todas las ciudades latinoamericanas existe

> una tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de acceso al suelo de manera universal y el hecho de que el suelo con que se satisface ese derecho sea privado, y por consiguiente inaccesible a menos que se pague por él un precio. Y esa tensión actualmente se resuelve, en casi todos los países, en perjuicio de los más débiles, que no son los que tienen la tierra sino quienes la necesitan (Nahoum, 2012, p. 11).

Una razón central de esto es que "el mercado de tierras y suelo es de los más especulativos, los mecanismos implacables de ese mercado

mandan al pobre a construir donde puede comprar y eso va a ser siempre lejos, vulnerable, apartado de la sociedad, escondido: en barrancos peligrosos, sobre suelos inestables, en ambientes insalubres, sin acceso, sin servicios" (Nahoum, 2012, p. 7).

El análisis del suelo urbano es entonces fundamental para imaginar cualquier esfuerzo de transformación social-ecológica en las ciudades de América Latina porque pone en tensión la contraposición entre el suelo como satisfactor de un derecho y su valor de uso, frente a su rol de mercancía y su valor de cambio (Nahoum, 2012, p. 15). En efecto, al igual que el aire o el agua, además de ser un elemento vital para la vida urbana (pues todos ocupamos un lugar en el espacio que es único e individual); el suelo debe ubicarse entre los derechos que todo individuo debe tener para vivir y desarrollarse en una ciudad. Sin embargo, en contraposición, se ha vuelto una de las mercancías más deseadas por su capacidad de acumulación de riqueza y una de las menos controladas por las leyes y administraciones públicas. Esto lo convierte, por lo tanto, desde la perspectiva del asentamiento humano, en **un importante reto** a resolver para avanzar hacia ciudades más equitativas y sustentables. Debemos tener claro, como asevera González (2012, p. 231), que "de no resolverse el problema del suelo urbano, las posibilidades de contar con viviendas y ciudades democráticas para la inmensa mayoría no pasará de ser una ilusión inalcanzable".

Análisis recientes confirman estas aseveraciones: en su estudio sobre la desigualdad territorial en América Latina, Granero (2017, p. 42) destaca que "la cuestión central de la justicia espacial es la organización política del espacio y que en el ámbito de las ciudades su problemática medular es el acceso al suelo urbano". Por ello, en varios países de la región se ha luchado desde hace años por recuperar la función social que debe tener el suelo y los avances históricos que se han logrado —aunque magros— se han ido perdiendo desde la instauración del modelo neoliberal.

Como destacan Sugranyes y Morales para el caso chileno —en contraposición con la lucha brasileña del Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), este foro permitió mostrar cómo entender la función social del suelo en la construcción del derecho a la ciudad, subordinando los usos de la propiedad privada a los intereses colectivos—: "a consecuencia de la implementación progresiva y sostenida en el tiempo de leyes y políticas que condicionan el acceso al suelo urbano al interés privado,

la función social de la propiedad (particularmente en lo que se refiere al suelo urbano) se encuentra profundamente subsumida al derecho de propiedad [privada]" (2012, p. 28).

Estas reflexiones críticas, mil veces repetidas en todos los foros latinoamericanos desde hace cuando menos tres décadas, poco han penetrado en el pensar y en el hacer de los gobiernos y mucho menos en el de los mercados inmobiliarios. Debido a que en los actores económicos predomina el "valor de cambio" sobre el "valor de uso" del suelo y los intereses estrictamente económicos se sobreponen en la determinación de las políticas urbanas en casi todas las ciudades latinoamericanas; la desigualdad y las asimetrías entre los grupos sociales para acceder a los beneficios de la urbanización se han profundizado.

El resultado ha sido, por una parte, la "expulsión" —por la vía de los precios de suelo— de los más pobres a localizaciones lejanas de los centros urbanos, carentes de los servicios y equipamientos sociales que requieren y; por la otra, el predominio de la especulación ilimitada con el suelo urbano y urbanizable, facilitada por los gobiernos a través de instrumentos legislativos, administrativos, fiscales y financieros que ponen por delante el valor de cambio sin reconocer las necesidades de uso que tiene la mayoría de la población de las ciudades.

Consecuentemente, las políticas públicas que se limitan a facilitar las acciones mercantiles de suelo en las ciudades tienen pocas posibilidades de transformar para bien las condiciones del hábitat de los más pobres. Como aciertan González (2012) y Abramo (2006), solo interviniendo los mercados típicamente urbanos (inmobiliario, financiero o constructor) con políticas redistributivas del suelo y sus servicios en las ciudades, se abrirían posibilidades de asentamiento adecuado para las mayorías. La razón es que múltiples evidencias[11] demuestran que el acceso al suelo habitacional adecuado para los más pobres por la vía del mercado es en muchos casos inviable, por lo que es necesaria la acción colectiva de los pobladores mediante la creación de carteras de tierra, la disposición del saber académico al servicio de las mayorías y la intervención determinante del Estado en estos mercados.

11. Solo a manera de ejemplo, véanse los libros *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina* (Fernández, 2012) y *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina* (Aravena *et al.*, 2014), referidos en la bibliografía.

II. Financiamiento y fiscalización inmobiliaria

La inversión pública, privada y social en las infraestructuras y edificaciones urbanas representa un papel central en la economía de las ciudades y de las naciones en general. Como asevera el BID respecto a las ciudades de América Latina y el Caribe, el PIB de la región podría crecer en 2% adicional si solo se duplicaran las inversiones en infraestructura; lo que implica romper con las barreras que impiden nuevas inversiones por falta de financiamiento. La realidad es que las inversiones públicas en infraestructura han disminuido en la región desde la década de 1980, y se han mantenido en alrededor de 2% del PIB (Blanco, Moreno, Vetter y Vetter, 2016).

Curiosamente, esta disminución o estancamiento de la inversión pública coincide con la irrupción de las nuevas políticas económicas neoliberales, que han dejado en el sector privado nacional y particularmente en el internacional la responsabilidad de realizar las más grandes inversiones en infraestructura; muchas de ellas en el ámbito urbano.

Esto deriva de los bajos —aunque crecientes— niveles de recaudación de impuestos por los gobiernos de América Latina ya que, como nos recuerda Martner (2017, p. 13), "el promedio del coeficiente impuestos/PIB de la región fue en 2015 de 23% del PIB, 11 puntos inferior al promedio de los países de la OCDE (34% del PIB), [con extremos de] 12.4% en Guatemala y 13.7% en la República Dominicana, hasta 32% en Brasil, 32.1% en Argentina y 38.6% en Cuba".

Ante esta realidad, en las últimas décadas han surgido nuevas estrategias para ampliar las fuentes de financiamiento urbano que permitan atender las crecientes necesidades de las ciudades y reducir las profundas brechas de calidad de vida entre los grupos sociales. Destaca como principio reconocer que la ciudad misma es una fuente inmensa de recursos para su propio desarrollo.

En tal sentido, y solo para efectos prácticos de este análisis, proponemos dos enfoques de la economía urbana:

- La economía **en la ciudad:** aquella que aprovecha la aglomeración y la infraestructura para desarrollarse (desde el comercio y los servicios hasta los transportes, entre muchos otros sectores).
- La economía **de la ciudad:** aquella que se genera por la producción del espacio y las edificaciones que dan forma a las ciudades y son el soporte material para las otras actividades urbanas.

Esta distinción tiene sentido porque es en la segunda donde se concentrarían las posibilidades de financiamiento para el desarrollo urbano si se evaluara el potencial que tiene cada ciudad para financiar sus infraestructuras a través de la recuperación de la valorización del suelo que genera.

Como describió metafóricamente David Harvey (1973): acceder a un pedazo de suelo urbano para asentar a la familia, por ejemplo, es como pretender acceder a un teatro considerando que en la fila frente a la taquilla se forman las personas según su mayor ingreso y capacidad de compra. El primero tendrá todas las sillas del teatro para elegir dónde sentarse mientras que el segundo tendrá "n" menos una y así sucesivamente, hasta que los últimos de la fila —los más pobres—, una vez agotadas las localidades, carecerán de un lugar donde sentarse.

Enfrentar esta contradicción urbana no es solo una cuestión de política pública comprometida con las causas de los desfavorecidos y con visiones progresistas del desarrollo urbano; es una cuestión de recursos financieros para desarrollar proyectos urbanos, habitacionales y de equipamientos sociales para favorecer explícitamente a quienes más lo necesitan y es también una oportunidad de negocio para empresas con responsabilidad social.

Es en este contexto que tiene sentido recuperar la valorización del suelo o, mejor dicho, las plusvalías urbanas que genera la economía **de** las ciudades a través de los proyectos de usos del suelo y edificatorios que llevan a cabo las fracciones de capital eminentemente urbanas: la inmobiliaria, la construcción y el financiamiento bancario (principalmente hipotecario).

La fiscalización de los mercados inmobiliarios —es decir, de la propiedad raíz— puede convertirse en una política urbana progresista que aporte a la transformación social-ecológica si se reconoce, desde la sociedad y desde el Estado, que los incrementos de valor en las propiedades no son generalmente atribuibles a sus propietarios sino a las acciones de los gobiernos (y de diversos actores económicos) en varios sentidos:

- El primero: a través de sus decisiones de planificación urbana, que determinan los usos y las intensidades de uso de cada predio y lo valorizan por las expectativas de inversión y ganancia que generan estas decisiones. En los extremos, un gobierno local puede determinar a través de la planificación que un predio no se urbanice y,

en consecuencia, su precio decaerá; o bien, se puede determinar que tiene una localización adecuada para usos con alta densidad y en consecuencia, su precio se elevará. ¿Quién valorizó el predio?

- El segundo: por las obras públicas que amplían las fronteras de la urbanización y/o mejoran la calidad de las infraestructuras y los equipamientos públicos, elevando los precios del suelo y de los edificios. En la mayor parte de estos casos no hay intervención de los propietarios y residentes que son finalmente beneficiados por ello y sin embargo son quienes de inmediato elevan los precios de sus propiedades.
- El tercero: a través de intervenciones en zonas urbanas deterioradas, abandonadas o con potencial de consolidación o regeneración; en las cuales la dotación y recuperación del espacio público, la mejora de las condiciones de accesibilidad y movilidad, entre otras estrategias, tienen como consecuencia una revalorización del espacio urbanizado que generalmente es asumida por los propietarios.
- El cuarto: finalmente, por medio de acciones de regulación, normatividad o tarifas de servicios diferenciadas que facilitan cambios de uso del suelo, así como de incrementos de densidad, entre otras acciones públicas que conllevan una mejora en la calidad de vida y generan incrementos en las rentas urbanas.

Estas estrategias deben permitir un cambio en el escenario de la urbanización latinoamericana, caracterizado por la persistente insuficiencia de recursos para desarrollar las infraestructuras que las ciudades requieren; con lo cual se amplía la brecha de carencia de financiamiento, no solo porque las fuentes tradicionales de recursos para inversión y obra pública —como los recursos provenientes de los gobiernos nacionales y regionales, los impuestos territoriales y los derechos y aprovechamientos basados en el suelo urbano y urbanizable— tienden a la baja, sino porque los gobiernos locales generalmente carecen de los incentivos y el conocimiento para explorar nuevas fuentes financieras.

Una evidencia clara es la baja capacidad municipal de recaudación impositiva que se asocia directamente con la evolución de los mercados inmobiliarios y de la construcción a través de los impuestos territoriales, así como de los derechos y permisos asociados a los usos del suelo urbano y a la edificación (Tabla 6).

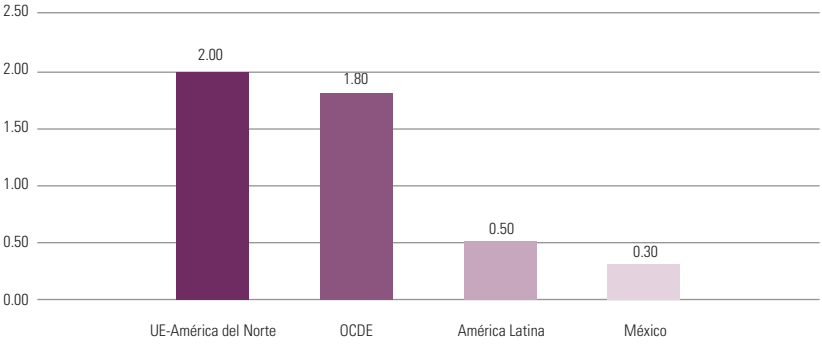
Tabla 6. Recaudación municipal en algunos países de América Latina y el Caribe, 1990-2013 (% del PIB)

PAÍS	1990	2000	2010	2013*
Argentina	0.41	1.37	0.96	0.96
Belice	0.17	0.13	0.23	0.22
Bolivia	0.00	1.11	1.05	1.02
Brasil	0.97	1.29	1.71	1.57
Chile	1.13	1.48	1.32	1.43
Colombia	0.92	1.46	2.00	2.15
Costa Rica	0.37	0.38	0.61	0.67
Ecuador	n.d.	0.20	0.43	0.43
El Salvador	0.13	0.54	0.39	1.03
Guatemala	0.05	0.10	0.19	0.18
Honduras	0.72	0.90	1.02	n.d.
Jamaica	0.00	0.17	0.15	0.24
México	0.17	0.15	0.22	0.16
Nicaragua	n.d.	1.36	1.52	1.67
Panamá	0.37	0.37	0.29	0.29
Paraguay	0.32	0.51	0.52	0.78
Perú	0.64	0.60	0.67	0.70
República Dominicana	0.02	0.02	0.18	0.00
Uruguay	1.96	1.58	2.59	3.18
Trinidad y Tobago	0.50	0.41	0.31	0.36

Nota:
Los valores de Argentina, Ecuador, Jamaica, México y Panamá corresponden al año 2012 (último disponible).

Fuente: tomado de Blanco *et al.*, 2016, p. 21, cuya fuente original fue la base de datos Presión Fiscal Equivalente de América Latina y el Caribe (BID, CIAT) consultada en agosto de 2016.

Gráfica 17. Ingresos municipales por concepto de impuesto predial, 2011 (% del PIB)



Fuente: SHCP-Banobras (2013, p. 5).

Destaca el impuesto predial como fuente fundamental de ingresos para los gobiernos de las ciudades y, sin embargo, como proponen Gómez y Jiménez (en Blanco *et al.*, 2016, p. 21),

> siendo ésta la fuente de ingresos que mayor autonomía y estabilidad brinda a los gobiernos del nivel local, debería ser una de las principales partidas dentro de la sección de ingresos de los presupuestos municipales a considerar en el momento de tomar decisiones de inversión. Sin embargo, es evidente que en la mayoría de los casos ésta no es la situación. A partir de datos obtenidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 2008, con excepción de Costa Rica (99%), Chile (71%) y Brasil (55%), el peso relativo de los ingresos propios dentro del total del presupuesto local en otros países de la región no supera el 41%, siendo México y Perú los que registran los porcentajes más bajos (alrededor del 13%). [Ver Gráfica 17].

Por ello, desde hace algunas décadas los debates sobre las plusvalías inmobiliarias y su aprovechamiento a favor de la ciudad han ocurrido en prácticamente todos los países de la región.

La esencia de la captura de las plusvalías inmobiliarias es recuperar para la comunidad urbana los incrementos de valor del suelo y de los edificios que se han generado por la acción pública: inversiones y obras ejecutadas por los gobiernos con cargo a los presupuestos fiscales,

decisiones de planificación y de política pública sobre la localización de usos del suelo y/o la multiplicación de la superficie de un predio con construcciones en altura sobre el mismo; todos son tradicionalmente apropiados de manera privada.

Su esencia es distribuir cargas y beneficios del desarrollo urbano mientras evita el enriquecimiento sin derecho, es decir: evita que alguien se apropie de un valor que no generó. El espacio edificable es un recurso de las ciudades que tiene un gran valor económico y es susceptible de apropiación a través de la construcción sobre el suelo. El propósito de la captura de los incrementos de valor del suelo urbano es que deben ser apropiados por quienes los generan; más allá del espacio edificable básico (correspondiente a la superficie del terreno), el complementario (espacio edificable en altura) debe entenderse como un recurso público y debe ser responsabilidad del Estado recuperar una parte de la plusvalía que genera la aprobación de mayores índices de urbanización que rebasan los coeficientes de ocupación del suelo de cada predio.

El proceso de generación de plusvalías —o de incremento de valor del suelo— ocurre, por ejemplo, cuando un predio vacío sin una localización adecuada en relación con los usos del suelo en la ciudad, sin infraestructuras ni acceso a facilidades para la urbanización, tiene un valor económico mínimo, pero a lo largo del tiempo el entorno del predio es equipado con infraestructuras (agua, saneamiento, energía, telecomunicaciones, transportes) y/o con usos del suelo, como resultado de las decisiones públicas de aprobación de usos del suelo y como producto de obras que generalmente se realizan con recursos públicos. Como consecuencia, el propietario del predio eleva el precio del mismo trasladando el valor de las facilidades instaladas. La pregunta es: ¿con qué derecho este propietario se apropia de ese incremento de valor cuando no hizo nada por alcanzarlo?

Como establece Blanco *et al.* (2016, p. 11), lo correcto sería "usar la valorización del precio del suelo producida por la urbanización para financiar la infraestructura y servicios que la hacen posible". Es decir, aprovechar los incrementos al precio de los terrenos como producto de las acciones públicas (permisos de urbanización, introducción y mejora de infraestructuras, construcción de equipamientos sociales, incremento del espacio edificable, etcétera) recuperando una parte de dicho incremento para aplicarlo en la dotación de servicios para la comunidad y en la mejora de las funciones urbanas.

Cuando los gobiernos locales cuentan con programas y estrategias progresistas, la recuperación de las plusvalías puede adquirir un triple valor:

- En primer lugar, se puede convertir en un acto de justicia social al cobrar a los beneficiarios directos de las inversiones públicas un impuesto que se revertirá a la sociedad en nuevas obras de infraestructura.
- En segundo lugar, puede ser un acto de equidad socioespacial al aplicar los recursos obtenidos de la captura de plusvalías a favor de los que más lo requieren, reduciendo los rezagos acumulados para mejorar el espacio público y para la preservación ambiental.
- En tercer lugar, puede ser un instrumento para reducir los excesos de los mercados inmobiliarios como la especulación con la tierra vacante, así como para equilibrar los precios de la tierra, generando certidumbre en todos los actores sociales: propietarios, desarrolladores, financieros y ciudadanos.

La baja comprensión de la clase política y económica de la mayor parte de los países y ciudades de América Latina respecto al desarrollo urbano, las capacidades y las oportunidades que brinda **la economía de la ciudad** como fuente de recursos para financiar las infraestructuras y los equipamientos sociales, tiene consecuencias muy importantes en el desarrollo urbano. Por un lado destaca la baja capacidad y autonomía de los gobiernos locales para orientar el crecimiento de las ciudades y el empoderamiento que han dado a los mercados, particularmente los inmobiliarios, para conducirlo. Por otro lado destaca la pérdida de recursos provenientes de la valorización del suelo urbano, ya que los incrementos de valor o plusvalías son absorbidos por los agentes privados que actúan en la producción y reproducción del espacio de las ciudades y no por la comunidad a través de impuestos a la propiedad o aportaciones derivadas de dicha valorización; no obstante que, como se argumentó antes, la fuente más importante del incremento de valor de los terrenos urbanos y urbanizables es la acción de planificación (planes, programas, licencias y permisos) y la obra pública.

III. Financiarización inmobiliaria

Conforme avanzó la hiperurbanización en las grandes ciudades latinoamericanas durante la década de 1980 y se impuso como enfoque económico-político la desregulación y la liberalización de los mercados financieros —proceso iniciado en la época de los gobiernos conservadores de EE. UU. (Reagan) y Gran Bretaña (Thatcher)—, se generalizó en buena parte del mundo la tendencia a la conversión de la riqueza de los ahorradores e inversionistas en riqueza financiera, propiciando el crecimiento de entidades e instrumentos como los fondos de inversión (*mutual funds*) y los FIBRA (Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces).

En paralelo, el acelerado crecimiento de los mercados de tierra urbana como nuevos espacios para la inversión financiera ha provocado desde entonces procesos económicos y espaciales derivados de la articulación entre los mercados financieros liberalizados y la producción del espacio urbano, que han impactado de manera relevante el ordenamiento y crecimiento de las ciudades.

La ruptura del paradigma de la localización precisa e inamovible de los activos inmobiliarios se logró por el diseño de innumerables instrumentos financieros, convirtiendo a las propiedades inmobiliarias en activos negociables en cualquier lugar a través de las bolsas de valores y los mercados locales (Gotham, 2006). Estos instrumentos son gestores e intermediarios entre los inversionistas y las empresas que se asentarán y utilizarán los inmuebles, y buena parte de su éxito se ha debido a que sus riesgos son limitados por la diversificación de los activos inmobiliarios, lo cual genera ganancias de corto plazo por la velocidad de rotación de los capitales invertidos.

En países como Brasil, Argentina, Chile y México, los instrumentos financieros inmobiliarios han crecido de manera acelerada desde la última década del siglo XX con la incursión de capitales transnacionales, la reducción de regulaciones e incluso el otorgamiento de incentivos fiscales (en el caso de Brasil).

Considerando su característica tangible —edificios, centros comerciales (*malls)*, torres corporativas, conjuntos residenciales, hoteles, hospitales, etcétera— predominan los inversionistas individuales de altos ingresos por encima de los fondos de inversión transnacionales porque culturalmente los primeros relacionan sus inversiones con edificaciones concretas, lo cual limita la tendencia a la "desespacialización" de estas

inversiones. Tales condiciones son determinantes para definir los factores de localización de dichas inversiones, entre los cuales destacan dos:

- El primero es que los instrumentos de inversión inmobiliaria (fondos, FIBRA y otros) tienden a concentrarse en las grandes ciudades donde la densidad de oportunidades de nuevos edificios deriva de la dinámica económica y de la concentración territorial de la riqueza; consecuentemente, en cada país de América Latina la tendencia ha sido a la selección de las ciudades que cumplen con las condiciones anteriores: São Paulo y Río de Janeiro en Brasil, Buenos Aires en Argentina, Santiago en Chile, Bogotá en Colombia, Ciudad de México y así sucesivamente.
- El segundo es la concentración de las inversiones inmobiliarias en espacios de las ciudades valorizados por las acciones de los gobiernos locales y por los propios inversionistas que concentran sus recursos en áreas con perspectivas de valorización, lo cual garantiza rentas adicionales conforme se concretan las grandes inversiones inmobiliarias. Los casos del Corredor Paseo de la Reforma y Santa Fe en Ciudad de México, el Distrito Centro Expandido y los de Pinheiros e Itaim Bibi en São Paulo, el Centro Histórico y la Barra da Tijuca en Río de Janeiro, el desarrollo de Puerto Madero en Buenos Aires y Las Condes en Santiago, entre otros, evidencian lo anterior.

Gracias a los estudios realizados en diversos países parecen aclararse algunas tendencias de estos instrumentos financieros inmobiliarios y sus consecuencias en el desarrollo urbano latinoamericano. Destaca la preferencia por las inversiones para consumo de los sectores de alto ingreso como las torres de corporativos de grandes empresas nacionales e internacionales, grandes centros comerciales o complejos hoteleros, pues ofrecen mayor certeza, mayores rendimientos en el mediano y largo plazo, y menores costos de gestión; lo cual tiende a direccionar las inversiones a ciudades seleccionadas y, dentro de ellas, a localizaciones particulares elegidas por su capacidad de generar plusvalías.

Un elemento central de tales preferencias es la promoción de rentas diferenciales o de localización[12] que crecen conforme se instalan los

12. La cercanía con usos urbanos de alto ingreso permite a propietarios, inversionistas y

edificios en corredores o distritos preconcebidos conformando clústeres en los que voluntariamente se autosegregan grupos sociales y actividades económicas de alto ingreso y tecnología: corporativos, centros comerciales, conjuntos residenciales, banca y finanzas, entre otros.

Algunos autores consideran que esta tendencia a la concentración espacial es el resultado de las condiciones específicas locales y del conocimiento objetivo y subjetivo que se tiene sobre ellas (Beauregard, 2005), pero también es el resultado de la tendencia de los grupos sociales a segregarse con los que "son como uno" (Abramo, 2006). Todo ello proporciona una especie de información privilegiada a los inversionistas locales que concentran sus recursos en estas localizaciones, con lo cual atraen residentes que a la vez incrementan las rentas diferenciales y atraen más inversionistas; generando procesos acumulativos que favorecen la concentración de inversiones en algunos lugares.

En este sentido, los instrumentos financieros asociados al desarrollo inmobiliario como las FIBRA o los fondos de inversión han sido creados para favorecer a las grandes empresas y a los grupos de más alto ingreso, los cuales paradójicamente ya son beneficiados por las políticas fiscales y de crédito en general, y a quienes se les otorgan más facilidades e incentivos que no recibe el resto de la población.

Esta asimetría se refleja también en el espacio urbano y en la economía urbana por la segregación espacial que generan, por la multiplicación de enclaves urbanos, y por el aceleramiento de los procesos especulativos con las propiedades inmuebles, lo cual evidencia y profundiza las desigualdades entre grupos sociales y entre barrios de las ciudades.

Conforme se consolidan estos enclaves dentro de las ciudades, otros espacios son seleccionados para ser valorizados siguiendo el mismo proceso. A mayor diversificación de las carteras de los instrumentos de financiarización y a mayor incremento en la densidad de participantes, crecen los rendimientos y se expanden aceleradamente estas inversiones.

Sin embargo, las ondas expansivas de precios de suelo y edificios en el entorno de estos enclaves provoca diversas consecuencias, entre las

desarrolladores exigir —por la vía del precio— montos crecientes y desproporcionados de venta y renta, simplemente porque cobran la posibilidad de asentarse cerca de alguien o alguna función urbana apetecida.

cuales destacan la relocalización de usos del suelo y actividades que no son compatibles con las expectativas de ganancia de los inversionistas, y el agudizamiento de los procesos de "expulsión" —por la vía del precio de suelo— de los grupos sociales y las actividades que no corresponden a estos proyectos financiero-urbanísticos (gentrificación). Igualmente; debido a que la generación y apropiación de rentas inmobiliarias son su razón de ser, estas inversiones y edificaciones no consideran en general sus impactos ambientales por ocupar espacios de alto valor ecológico y paisajístico, provocando su consecuente deterioro.

Estos procesos son generalmente favorecidos por decisiones gubernamentales de planificación urbana y por acciones directas de obra pública. A través de ellas se privilegian algunas áreas y se facilita la concentración de las rentas inmobiliarias y la expansión de sus instrumentos de financiarización; además del bajo interés gubernamental por la captura de las plusvalías que generan dichas inversiones y la ausencia generalizada de políticas de redistribución de los beneficios de la urbanización, que agudizan las desigualdades socioespaciales dentro de las ciudades.

Evidencias de lo anterior son las cifras de recaudación de recursos propios de los municipios urbanos de América Latina (Tabla 3 y Gráfica 14) y las decisiones de inversión pública que toman los gobiernos locales, que tienden a caracterizarse por aplicar los recursos de programas fiscales e incluso los obtenidos por instrumentos de suelo (predial, impuesto a la plusvalía, aportación de mejoras, venta de potencial de desarrollo, etcétera) en áreas consolidadas y/o en las zonas urbanas de mediano y alto ingreso, favoreciendo la creciente valorización del suelo de estos espacios. Proporcionalmente, pocos recursos se aplican en la mejora de los barrios de bajo ingreso.

Estas estrategias de inversión en el suelo y en edificaciones urbanas crecen sin un propósito de atención a las necesidades de espacio habitable; su propósito es, en cambio, el de ampliar las fronteras de la especulación urbana mediante el uso del espacio construido de alto rendimiento, que coincide con el de alto ingreso, para la acumulación de rentas que —casi— no se distribuyen para mejorar las infraestructuras y equipamientos públicos.

Otras políticas inmobiliarias también han tenido efectos poco deseables, como las de vivienda social en prácticamente todas las ciudades latinoamericanas que analizamos con mayor profundidad en otro acápite de este trabajo.

Por ello, se aprecia una inflexión ultraliberal en el ordenamiento urbano y metropolitano que se traduce, por una parte, en el avance de las tendencias a la financiarización urbana y la mercantilización de las ciudades y, por el otro, en el surgimiento de regímenes urbanos fundados en el emprendedurismo local con consecuencias concretas. Por ejemplo: la Medida Provisoria 759/2016 en Brasil, que rompe con varios regímenes jurídicos de acceso al suelo construidos con participación popular, acaba con el tratamiento prioritario de las áreas de interés social y otorga amnistía al mercado inmobiliario y a los especuladores del suelo urbano y rural. Aunque la referencia es a las ciudades brasileñas, es claramente aplicable a la mayor parte de las latinoamericanas.

Por ello, como nos advierte Martner (2018), una alternativa a la financiarización inmobiliaria urbana que ocurre en los territorios rurales de América Latina es una nueva política fiscal junto con un redireccionamiento de los sistemas bancarios y financieros para que contribuyan a la economía circular (que utiliza, repara, desmonta y recicla recursos materiales utilizados en la producción de bienes, infraestructura y edificios), y aporten a la preservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos con capacidad de reposición.

e. La vivienda social urbana

I. Conceptualización de la vivienda social adecuada

Para la mayor parte de la población urbana de bajo ingreso de América Latina la **vivienda adecuada** representa el mayor y en muchos casos el único componente del patrimonio familiar, además de ofrecer mayor seguridad, oportunidades laborales y, sobre todo, favorecer la calidad de vida del núcleo familiar (Guevara y Arce, 2016, p. 9).

Desde el punto de vista de la economía nacional, las políticas habitacionales permiten dinamizar una cantidad inmensa de sectores de la producción e impulsar el crecimiento económico. Desde la perspectiva social —cuando se entiende desde el Estado y desde los mercados la importancia que tiene la vivienda adecuada para la movilidad, la conformación del tejido social y la calidad de vida de las comunidades—, las políticas habitacionales y de desarrollo urbano adquieren un carácter estratégico y se convierten en uno de los ejes del desarrollo.

El problema en América Latina es que no se han logrado políticas integrales con un claro propósito redistributivo, de reducción de la desigualdad y la pobreza, ni de ordenamiento del crecimiento de las ciudades y apoyo a la sustentabilidad ambiental. Esto se evidencia con los graves impactos espaciales y ambientales de las políticas habitacionales, además del persistente déficit y/o rezago de vivienda social, la mínima oferta de suelo habitacional para los más pobres en las ciudades y en el campo, y el enfoque mercantil de las políticas de vivienda social en prácticamente toda la región.

Es por esto que cualquier análisis sobre la vivienda social en América Latina provoca un debate sobre este bien, pues se le asocia a un derecho y a una necesidad fundamental del ser humano: **habitar**. Como bien dice Massey (2008), habitar es un concepto que integra espacio y tiempo. En efecto, es concebido y practicado según las necesidades y condiciones de cada persona; es construido, alimentado y transformado conforme se practica porque habitar es vivir diariamente acorde a las circunstancias y por ello ninguna política de vivienda puede ser mecánica, homogénea, terminada ni finiquitada; habitar es, finalmente, una construcción social siempre incompleta.

Por otra parte, la conceptualización de la vivienda social como objeto de mercado ha predominado cada vez más, por ello, solo quienes tienen posibilidad de pagarlo pueden hacer efectivo ese derecho y cubrir esa necesidad básica; también es percibida como un programa más de los gobiernos que atiende prioridades económicas (reactivación de los mercados) y la atención cuantitativa de lo que se denomina déficit y/o rezago habitacional. Es el resultado de políticas, legislaciones, normas y presupuestos preestablecidos que definen el lugar donde se construirá, el diseño del conjunto y el de cada casa incluyendo su superficie, los materiales y las instalaciones; en suma, normas que atienden el interés principalmente del gobierno y sus funcionarios, así como el de los desarrolladores privados sin tomar en consideración la opinión de quienes serán los supuestos beneficiarios, quienes en el proceso de habitar descubren que sus deseos y necesidades corresponden poco con el producto que se les ha asignado.

Por ello, son los propios Estados —incluyendo aquellos Estados nacionales que se han considerado progresistas en América Latina— los que rompen y trastocan el proceso de habitar en cuanto a construcción social, y "obligan y presionan" indirectamente a los núcleos familiares

que se han beneficiado de estas políticas a generar cambios y ampliaciones en las casas que, estando prohibidas por las propias normas que se crearon para mejorar el hábitat de los más necesitados, representan la necesidad ingente de personalizar el hogar y salir del anonimato que el diseño y la norma les ha impuesto.

El resultado en buena parte de las ciudades de la región ha sido un creciente deterioro de las construcciones y la pérdida de valores —de uso y de cambio— que finalmente afectan de manera directa a los habitantes quienes, además, deberán pagar los créditos que el gobierno les ha otorgado para sacarlos de la crisis habitacional en que se encontraban.

Como afirman expertos en vivienda de 13 países (Aravena *et al.*, 2014), la vivienda social no es solo un asunto de política pública sino de garantías de tenencia segura, de respeto a las condiciones de cada país y ciudad cuando se diseñan los grandes conjuntos de viviendas y, sobre todo, del reconocimiento del derecho humano que todos deben satisfacer; frente a la condición de mercancía como única opción a la cual la vivienda ha sido confinada en prácticamente todos los países latinoamericanos.

> Se pasa así de una sociedad organizada para satisfacer las necesidades de cada familia, a otra en que esa satisfacción será la base de transacciones y negocios, y en la que a cada cual corresponderá, no lo que necesita, sino lo que puede. Con la peculiaridad de que el primer modelo, que pareciera racionalmente el más avanzado, es el primigenio, y el segundo, que diríamos más imperfecto, es aquel al que nos ha conducido el avance de esta civilización (Franco y Raffo, 2014, p. 63).

Pese a la magnitud de las acciones de vivienda social en el subcontinente, persiste un déficit y/o rezago creciente —no solo cuantitativo sino también cualitativo— que se estima que afecta a más de un tercio de la población urbana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado incluyendo una vivienda que, de acuerdo con el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se define como aquella que debe brindar más de cuatro paredes y un techo, y que debe reunir **como mínimo** los siguientes criterios para considerarse "adecuada":

- Seguridad de la tenencia
  La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura
  La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad
  La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- Habitabilidad
  La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad
  La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación
  La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural
  La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Estos criterios han sido recogidos en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad que fue aceptada por una gran cantidad de instituciones y organizaciones sociales y asumida por diversos gobiernos, desde el Primer Foro Social Mundial.

Una definición complementaria sobre vivienda adecuada es la relativa al Hábitat Residencial Sustentable que proporcionan Jirón *et al.* (2004, p. 13):

> El hábitat residencial sustentable implica que los procesos habitacionales deberían considerar las necesidades de los habitantes, sus expectativas, sus relaciones sociales, las posibilidades de convivir y tener derecho a la ciudad. También significa que económicamente dichos procesos deberían ser alcanzables, accesibles o que otorguen las posibilidades de serlo. Por otro lado, implica que el medioambiente tanto natural como construido sea tomado en consideración para aprovechar sus potencialidades y protegerlo. Finalmente, se refiere a considerar que estos procesos son políticos y tienen que ver con la gobernabilidad de los sistemas en el marco de una creciente participación ciudadana.

Es decir: se reconoce que la vivienda no es solo un objeto físico sino también un sistema donde tienen lugar diversas escalas territoriales, económicas, políticas y socioculturales que se relacionan entre sí, incluyendo la unidad de vivienda, su entorno inmediato (barrio, colonia, conjunto habitacional) y el contexto urbano mayor. En este sentido, los aspectos relevantes mediante los que se puede evaluar el grado de integración de una zona habitacional y con ello su aportación a la calidad residencial, son: (a) la conectividad (física y virtual); (b) la accesibilidad a las actividades de desarrollo económico (empleo, abasto) y social (equipamientos de educación, salud, esparcimiento, etcétera); y (c) la calidad del espacio público y del transporte público urbano. Si bien estos no son los únicos factores que influyen en la integración de una zona habitacional al conjunto del área urbana, pueden considerarse como un marco mínimo que —en relación con la ciudad— ofrezca cierto grado de calidad residencial a los habitantes.

Desde la óptica de las políticas públicas habitacionales, la vivienda adecuada —que también se asume como vivienda inclusiva— debe considerar algunas orientaciones entre las que destaca que una parte de su financiamiento debe provenir de la redistribución de las plusvalías que se generan en las ciudades, principalmente por decisiones de planificación espacial y por las obras públicas con recursos fiscales. Estas plusvalías tienden a ser capturadas por los mercados inmobiliarios, por lo que se pierde la oportunidad de regresar a la comunidad el recurso financiero que se ha generado por las acciones públicas.

Otras orientaciones fundamentales se refieren al aprovechamiento de los subsidios a la demanda de vivienda de bajo ingreso, para que

esta se localice en zonas más cercanas al tejido urbano, bajo esquemas de usos del suelo mixtos y mezclas de grupos de ingreso; lo que puede significar la promoción de dichas mezclas mediante el uso de incentivos y la definición de proporciones en los planes de desarrollo urbano.

Finalmente, avanzar hacia una vivienda adecuada e inclusiva exige nuevos instrumentos que hagan posible que los grupos de mayor ingreso "subsidien" a los de menor ingreso en localizaciones que comparten y que, por su cercanía e integración al tejido urbano, permiten elevar la calidad de vida.

En síntesis, desde la perspectiva de una transformación social-ecológica de las ciudades latinoamericanas resulta fundamental considerar la vivienda como parte integral del hábitat urbano y, desde aquí, valorar críticamente las políticas que se aplican en los diferentes países latinoamericanos. Las preguntas que surgen son si las políticas públicas de vivienda social toman en cuenta o no las necesidades específicas de cada núcleo familiar, de cada barrio y de cada ciudad; si participan los supuestos beneficiarios de las decisiones fundamentales relativas al emplazamiento y diseño de su hábitat; y si estas políticas, que se presentan como si fueran de profundo compromiso social, resuelven el problema de la vivienda de los más pobres.

Como se aprecia más adelante, las valoraciones que se han hecho a lo largo de las últimas décadas dejan claro que es fundamental construir otras políticas que partan de un concepto de vivienda adecuada e inclusiva en todas las ciudades y conduzcan a espacios habitacionales social, espacial y ambientalmente más equitativos y sustentables.

Esto obliga a retomar las experiencias que por generaciones han demostrado ser las más adecuadas porque permiten a la persona construir su "habitar" en un tiempo y en un espacio, de modo que responda a sus necesidades, y de manera corresponsable con el Estado. Lo anterior significa recuperar las mejores prácticas de autoconstrucción, autoproducción habitacional y producción social de vivienda.

II. Políticas de vivienda social urbana en América Latina: casos relevantes

Entre las consecuencias del capitalismo neoliberal en América Latina destacan la apertura de los mercados nacionales al intercambio mundial, la reducción del "Estado de bienestar" —de por sí nunca completado en

buena parte de los países de la región— y, desde la perspectiva urbana, la cesión de muchas decisiones relativas al desarrollo de las ciudades a las fracciones de capital típicamente urbanas ya comentadas (inmobiliaria, constructora y financiera).

Por ello, desde la década de 1980 se ha dinamizado la expansión territorial indiscriminada de las ciudades y se ha generalizado la localización de usos habitacionales (formales e informales) en sus periferias; del mismo modo, enfáticamente desde el inicio del nuevo siglo, surgieron nuevas políticas de vivienda social en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Como se observa en la Tabla 7 y en la Gráfica 18 casi todas la naciones de América Latina cuentan con estrategias de construcción de vivienda social. Sin embargo, por las cifras totales y por el indicador de habitantes del país por vivienda producida se aprecia una gran dispersión entre los países, lo cual evidencia que la prioridad de la vivienda social es muy diferente entre ellos.

Destacan Brasil, México y Venezuela por la magnitud en el volumen de las viviendas producidas y México, Venezuela, Chile y Brasil por el número de habitantes por vivienda producida en el periodo 2010-2015. Por la menor producción habitacional relacionada con el número de habitantes del país destacan Honduras y República Dominicana.

Sorprende que países reconocidos por tener gobiernos "progresistas" —como Ecuador, Bolivia y Cuba— tengan una menor oferta de vivienda social por habitantes que los países caracterizados como neoliberales —como México, Colombia, El Salvador o Panamá—, lo que podría implicar que el fenómeno habitacional no ha sido claramente integrado en las políticas sociales de muchos países.

Tabla 7. Producción de vivienda social en los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2010-2015

PAÍS[A]	2010-2015	Habitantes del país/viv. (2015)
	Viviendas producidas[B] (Abs.)	
ARGENTINA[1]	161,453	267.15
BOLIVIA[2]	60,172	178.23
BRASIL[3]	6,120,446	33.96
CHILE[4]	535,532	33.51

PAÍS[A]	2010-2015	Habitantes del país/viv. (2015)
	Viviendas producidas[B] (Abs.)	
COLOMBIA[5]	527,737	91.39
COSTA RICA[6]	61,378	78.33
CUBA[7]	102,478	111.14
ECUADOR[8]	41,572	388.35
EL SALVADOR[9]	61,273	99.99
GUATEMALA[10]	48,864	334.46
HAITÍ	---	---
HONDURAS[11]	5,974	1,351.70
MÉXICO[12]	4,741,162	26.79
NICARAGUA[13]	9,430	644.97
PANAMÁ[14]	66,120	59.42
PARAGUAY[15]	38,100	174.26
PERÚ[16]	222,162	141.23
PUERTO RICO	---	---
REPÚBLICA DOMINICANA[17]	8,586	1,226.23
URUGUAY[18]	18,404	186.46
VENEZUELA[19]	1,000,016	31.11

TOTAL	Viviendas producidas 2010-2015
REGIÓN	13,830,859

Notas:

[A] Se presentan datos de aquellos países con información disponible sobre su producción acumulada de vivienda social en el periodo de 2010 y 2015, donde se contempla la provisión de vivienda para los ámbitos rural y urbano.

[B] Únicamente se muestran datos de producción de viviendas terminadas o completas; las cuales, dentro de los esquemas de otorgamiento de subsidios, se entienden como aquellos inmuebles nuevos y/o usados que han sido financiados con recursos públicos para su adquisición por parte de un grupo o sector de población objetivo.

[1] Las cifras de producción nacional de vivienda corresponden al periodo 2010-2014 y se derivan del Fondo Nacional de Vivienda y Programas Federales. Los datos fueron obtenidos del Consejo Nacional de la Vivienda (CNV, 2017).

[2] Las cifras de producción nacional de vivienda derivan del Programa de Vivienda Social y Solidaria (2010-2011) y de la Agencia Estatal de Vivienda (2012-2015). Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Obras Públicas y Servicios (2011) y de la AEVIVIENDA (2012; 2013; 2014).

[3] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), del Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) y del Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2014). Los datos fueron obtenidos de la Cãmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC, 2017a; 2017b) y del Instituto Lula (2014).

[4] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Fondo Solidario de la Vivienda I y II, del Sistema de Subsidio Habitacional (2010-2011), Leasing Habitacional y el Sistema Integrado de Subsidios (2011-2015). Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, 2017).

[5] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Fondo Nacional del Ahorro (FONVIVIENDA), el Banco Agrario, el Programa de Cajas de Compensación de Vivienda y la Caja Promotora de Vivienda Militar. Los datos a nivel nacional fueron obtenidos de la Dirección Nacional de Planeación (DNP, 2015).

[6] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Programa Bono de Vivienda. Los datos fueron obtenidos del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI, 2017).

[7] Las cifras de producción nacional de vivienda muestran la suma de viviendas terminadas que han sido subsidiadas por el Estado. Los datos fueron obtenidos de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2017b).

[8] Las cifras de producción nacional de vivienda corresponden al periodo 2013-2015 y se derivan de los programas de Vivienda Urbana, Vivienda Rural, Manuela Espejo y Reasentamientos. Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI, 2016).

[9] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Fondo Social para la Vivienda y del Fondo Nacional de Vivienda Popular. Los datos fueron obtenidos del FONAVIPO (2015) y del FSV (2017a; 2017b).

[10] Las cifras de producción nacional de vivienda corresponden al periodo 2012-2015 y se derivan del Fondo para la Vivienda y de la Dirección Nacional de Vivienda. Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV, 2016).

[11] Las cifras de producción nacional de vivienda corresponden al periodo 2014-2015 y se derivan del Programa de Bono de Vivienda para una Vida Mejor. Los datos fueron obtenidos de la Comisión Nacional de Viviendas y Asentamientos Humanos (Convivienda, 2016).

[12] Las cifras de producción de vivienda se derivan de Organismos Nacionales de Vivienda (Fovissste, Infonavit), Programas de Subsidios Federales (Conavi, Fonhapo), Entidades Financieras y otros organismos (CFE, Hábitat México, ISSFAM, Pémex). Los datos fueron obtenidos de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi, 2017).

[13] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Programa de Otorgamiento de Subsidios de Viviendas de Interés Social y Mejoramiento de Barrios. Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014).

[14] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Programa Techos de Esperanza (2014-2015), del Fondo Social de Vivienda (2010-2015), el Programa de Apoyo Rápido de Viviendas de Interés Social (periodo 2009-2012), el Programa de Construcción de Vivienda (2010-2014), Proyecto Curundu (2010-2014), Proyecto Manuel Castillo (2010-2014), el Fondo de Ahorro Habitacional (2010-2014), el Programa de Financiamiento de Vivienda (2010-2014) y el Programa de Asistencia Habitacional FASHABI (periodo 2010-2014). Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012, 2015), del Ministerio de Economía y Finanzas (2013) y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorio (MIVIOT, 2012; 2010).

[15] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT). Los datos fueron obtenidos del Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay elaborado por la SENAVITAT (2013).

[16] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Fondo Mi Vivienda y del Programa Techo Propio: Bonos Familiares Habitacionales. Los datos fueron obtenidos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, 2017).

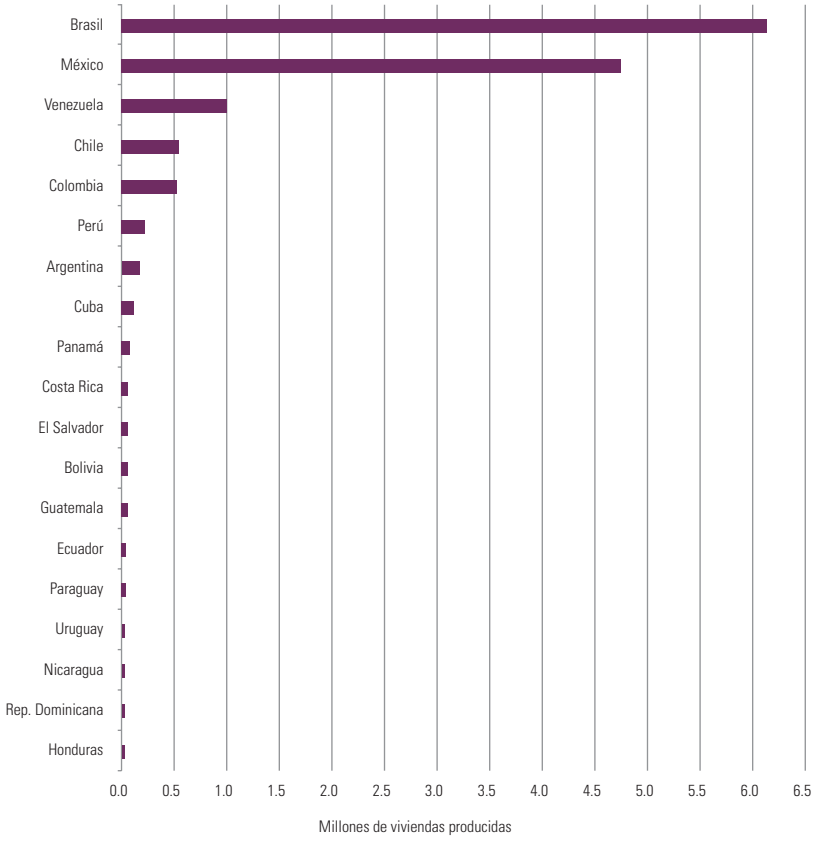
[17] Las cifras de producción nacional de vivienda corresponden al periodo 2013-2015 y se derivan del Instituto Nacional de Vivienda (INVI). Los datos fueron obtenidos del INVI (2017).

[18] Las cifras de producción nacional de vivienda corresponden al periodo 2011-2015 y se derivan del Programa de Acceso a la Vivienda de Interés Social y del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (2013-2015). Los datos fueron obtenidos de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV, 2017).

[19] Las cifras de producción nacional de vivienda se derivan del Programa Gran Misión Vivienda Venezuela. Los datos fueron obtenidos de Noticias 24 (2013), García Andreína (2015) y Venevisión (2016).

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios de Vivienda e Instituciones Bancarias Nacionales.

Gráfica 18. Producción de vivienda social en los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2010-2015[1]



Nota:

[1] Únicamente se presentan datos de aquellos países con información disponible sobre el número de viviendas de interés social producidas con recursos públicos durante el periodo 2010-2015. Los países que no cumplieron tal condición no fueron incluidos.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios de Vivienda e Instituciones Bancarias Nacionales.

Una revisión crítica de estas políticas por su impacto en la transformación social-ecológica de las ciudades —y los países— evidencia hasta dónde se han logrado avances a favor de una vivienda adecuada para los grupos sociales de menor ingreso en las ciudades de América Latina. Algunos ejemplos relevantes son:

• **El caso de Chile**

Desde el inicio del nuevo siglo y particularmente después de la crisis de 2008-2009, el gasto público chileno se concentró en inversiones habitacionales que permitieran atender una necesidad social creciente y a la vez impulsar múltiples ramas de la economía y generar empleos. Como afirma Valenzuela-Levi (2017, p. 149), los casos como el chileno ilustran la noción que se tiene sobre los mercados y los procesos lucrativos realizados por los desarrolladores de vivienda, que considera a los primeros como los actores más capaces para impulsar la producción de vivienda social. Interpretaciones como esta son confirmadas por Sugranyes *et al.* (2014, pp. 30-32) al sostener que en esta nación las políticas de vivienda social están atadas a la financiarización habitacional desde una óptica neoliberal de mercado; una estrategia que se emplea también en otros países de la región.

Debido a lo anterior, el subsidio habitacional otorgado a las empresas que construyen vivienda en Chile ha llevado esta política social a un ejercicio de focalización de recursos fiscales a los grupos de menor ingreso para que toda familia aspire a una vivienda en propiedad individual como opción prácticamente única. Por ello "el contexto chileno no favorece la puesta en práctica de alternativas habitacionales basadas en la propiedad colectiva (...). El Chile moderno, desde hace treinta años, es campeón del neoliberalismo. Sin embargo, desde hace diez años, los procesos sociales, liderados por los estudiantes y los pobladores, logran levantar su voz y exigir fórmulas de cambio en el discurso y las prácticas imperantes" (Sugranyes *et al.*, 2014, p. 25).

Uno de los grandes impactos de esta política —con más de 600,000 familias (12% de la población nacional) como "beneficiarias" del programa de subsidio habitacional— es que las familias han recibido productos de mala calidad desde casi cualquier punto de vista y sin los equipamientos sociales requeridos, lo cual las ha llevado a tener condiciones de vida muy castigadas (de gueto) en *no-barrios* y *no-ciudades*, y a configurar el problema de los "con techo" (Sugranyes y Morales, 2012, p. 30); provocando en muchos casos el abandono de las casas.

Muchos conjuntos habitacionales construidos décadas atrás se han integrado al tejido urbano debido a su localización y los precios del suelo se han incrementado; por lo cual están siendo sujetos de presión por parte del propio gobierno para cambiar los usos del suelo por otros que sean más rentables para los mercados inmobiliarios. Esto propicia

la "expulsión" de los pobladores y la gentrificación de los barrios, y pone en jaque la tenencia de la vivienda social.

Como desarrolla Valenzuela-Levi (2017, p. 167), la localización de las viviendas es el factor primordial de la calidad habitacional. Al analizar la pérdida de valor de las inversiones públicas en vivienda social en las ciudades chilenas, parte por reconocer que tradicionalmente se han asumido la segregación social y la expulsión de los más pobres a localizaciones menos favorecidas como una suerte de daño colateral de la exitosa política habitacional basada en la libertad del mercado inmobiliario.

Una explicación más adecuada del problema radica en la forma de obtener ganancias por parte de los desarrolladores como parte de una política fija de subsidios a la demanda que, a su vez, impone los precios de las viviendas. El incremento de las ganancias deviene de la reducción de los costos de producción. Sin embargo, dado que el tamaño de las viviendas y los materiales están regulados, las estrategias para generar ganancias han sido el acceso a mayores superficies de suelo para reducir el precio y lograr economías de escala y/o la distancia de este suelo en relación con los centros urbanos. A mayor superficie tiende a incrementarse la distancia de las viviendas sociales respecto a sus centros urbanos, así se explica que haya guetos de vivienda social en casi todas las ciudades chilenas (Valenzuela-Levi, 2017). Dicho de otra manera, los mercados de suelo que son dinámicos tienen como consecuencia la expulsión de la vivienda social a localizaciones cada vez más alejadas de los centros urbanos debido al costo de oportunidad que tienen los mercados para usos más rentables.

- **El caso de Brasil**

Con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente de la República en 2002 se abrieron nuevas posibilidades y expectativas para la institucionalización de una nueva política habitacional acorde con los debates que se dieron en el *Fórum Nacional de Reforma Urbana* (FNRU) ya que, como establece Bonduki (2008, p. 77, en Cardoso, Aragão y Jaenisch, 2016, p. 22-23) para el caso de Brasil; durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, cerca de 78% del total de recursos para la vivienda social fueron destinados a familias con ingreso superior a 5 salarios mínimos y apenas 8.47% para las de bajísimo ingreso (hasta 3 salarios mínimos), que es donde se concentraba el 83.2% del déficit habitacional cuantitativo. Las propuestas de la nueva política habitacional

del gobierno "Lula" originalmente elaboradas por militantes, arquitectos, urbanistas y otros actores sociales comprometidos con una ciudad para todos, propugnaron por varias medidas que tomaron forma en el programa de inversión habitacional Minha Casa Minha Vida, anunciado en 2009 con el propósito de crear condiciones para ampliar el mercado habitacional para las familias con ingresos hasta de 10 salarios mínimos (Bonduki, 2008 en Cardoso *et al.*, 2016, p. 29).

Este programa se inspiró en las experiencias chilena y mexicana que ya habían sido consideradas por el empresariado de la construcción como modelos adecuados para dinamizar la producción habitacional. El programa tuvo logros relevantes después de ampliar la coalición gubernamental con la industria de la construcción y atender objetivos económicos que permitieron paliar la crisis internacional. También tuvo buena recepción social (Bonduki, 2008 en Cardoso *et al.*, 2016, p. 30); aunque la crítica reconoce que si bien su enfoque redistributivo sustentó la expansión del mercado interno, tuvo como limitación el mantenimiento de los principios de la política económica y monetaria del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Bonduki, 2008 en Cardoso *et al.*, 2016, p. 31). En la última información divulgada por el gobierno se estima que hasta junio de 2016 ya había sido contratada la construcción de 4.36 millones de viviendas en 96% de los municipios del país (con 2.9 millones ya entregadas) (Bonduki, 2008 en Cardoso *et al.*, 2016, p. 31).

MEDIDAS BÁSICAS DEL PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

1. Creación del Sistema Nacional de Habitación, integrando a los 3 ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) con el propósito de que actuaran de manera estructurada y fueran coordinados por un nuevo ministerio.
2. Gestión democrática de la política habitacional y urbana a partir de la creación de los consejos nacional, estatales y municipales de vivienda, responsables de definir las directrices de la política y llevar a cabo la distribución de los recursos de la política habitacional en los 3 ámbitos de gobierno.

3. Aprobación del proyecto de Ley de Iniciativa Popular para crear el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social, que era la bandera del "movimento de moradia" que lo había estado tramitando desde 1991 en el Congreso Nacional.
4. Retomar el financiamiento habitacional para los estratos de ingreso medio a través del SBPE, buscando concentrar el máximo de recursos del FGTS para el financiamiento de vivienda de bajo ingreso.
5. Articulación de la política habitacional con la política de control y recuperación de la valorización del suelo e inmobiliaria (Bonduki, 2008, p. 77, en Cardoso *et al.*, 2016, pp. 23-24).

Los autores consultados se preguntan de qué manera se puede evaluar la acción gubernamental de los últimos años en relación con el derecho a la vivienda (Bonduki, 2008 en Cardoso *et al.*, 2016, pp. 42-45). Reconocen, en primer lugar, que la política habitacional ganó un espacio central en la agenda del gobierno y amplió significativamente los subsidios beneficiando a familias de muy bajo ingreso, además de la mejoría significativa en las condiciones de los asentamientos precarios (favelas). Por otra parte, se debe analizar críticamente la sustentabilidad de esta política y los impactos que ha tenido en el patrón socioespacial de las ciudades. En este sentido, el programa se estructuró sobre un modelo mercantil de apropiación privada de las viviendas, con lo cual los beneficiarios capitalizaron su valor monetario y esto provocó un desvío del objetivo social del programa —no obstante los candados del propio programa— al permitir que familias de mayor ingreso accedieran a viviendas subsidiadas de manera informal.

Otro problema generado por el programa fue el aumento en los precios de la tierra, que también incrementó los costos de producción de las viviendas. Para enfrentar este problema, el Proyecto Moradía contaba con medidas para el control de la valorización y de la especulación con el suelo; lo que no se ha dado en el Programa Minha Casa Minha Vida, provocando que en cada edición del mismo se hicieran reajustes a los valores máximos de construcción, lo cual implicó un crecimiento del gasto público con subsidios por encima del crecimiento del volumen de producción habitacional.

Además de estos problemas, los autores confirman lo ya observado en otras naciones respecto a la baja inserción urbana de los conjuntos de viviendas especialmente para los estratos de ingreso medio bajo y bajo. La búsqueda de terrenos más baratos para mantener los márgenes de ganancia de los desarrolladores de vivienda los llevaron a construirlos en zonas periféricas fuera de los límites urbanos, con muy malas condiciones de infraestructura y acceso a transporte público; lo que ha llevado a los gobiernos municipales a invertir en las infraestructuras faltantes para hacer viables los desarrollos. Cuando esto no ocurre, se genera la progresiva decadencia física y social de las viviendas y de los conjuntos donde se ubican.

La experiencia internacional, incluyendo claramente la mexicana y la chilena, ha evidenciado que las políticas de vivienda social que son exclusivas para grupos de bajo ingreso y los aleja del ambiente urbano provocan problemas de aislamiento y segregación social, y profundizan las condiciones de vulnerabilidad y precariedad; lo cual abre espacios para la delincuencia, como se ha observado en ciudades brasileñas y mexicanas (Iracheta, 2015).

Un elemento final a considerar es el centralismo del Programa Minha Casa Minha Vida, que no permitió el desarrollo de capacidades locales de gestión y de participación comunitaria para enfrentar los problemas mencionados ya que su papel fue básicamente el de aprobar los desarrollos sin mayor consideración, de modo que se perdió la oportunidad de construir una política habitacional participativa con enfoque local y sostenible en el largo plazo. Es decir: a pesar de ser una política que surge de gobiernos progresistas, se olvidó de construir una base social que multiplicara sus efectos en las comunidades urbanas.

Como cierran su argumento los autores señalados, el "Lulismo" consiguió mantener una paz social una vez que los sectores de menor ingreso en las ciudades percibieron al gobierno como un interlocutor válido para canalizar sus demandas de vivienda. Con la ruptura del orden constitucional y la llegada de visiones neoliberales al gobierno brasileño en 2016 y más enfáticamente en 2019, se abrieron espacios de confrontación y de caída grave para el sector de la construcción habitacional con el enfoque social de Minha Casa Minha Vida y el consecuente riesgo de retroceso a las condiciones que privaron en el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, alejando las posibilidades de una política de reducción de las desigualdades y de la universalidad en el desarrollo de las ciudades.

• **El caso de México**

El sistema institucional de producción de vivienda social en México adquiere un estatus de política de Estado durante la década de 1970, basado en la intervención del Estado. Su legislación[13] y sus políticas públicas han permitido la consolidación de leyes y normas, planes y programas, y entidades y dependencias administrativas en los tres ámbitos de gobierno.

A partir de 1990, y muy enfáticamente desde el año 2000, la visión pública y el enfoque institucional sobre la vivienda social se transformó profundamente con el retiro del gobierno de las funciones principales de la política habitacional y la adopción de un modelo que se centra en operar financieramente los créditos hipotecarios y en facilitar al sector privado la realización de lo que antes ejecutaban entes gubernamentales (Centro Eure, 2013, p. 106). Con ello, el Estado delegó y cedió al sector privado las funciones de localización, diseño, distribución, gestión y venta de las viviendas sociales en el mercado.

A partir del año 2000, la política nacional de vivienda de México se impulsó de manera muy relevante y se profundizó su enfoque financiero, empresarial y mercantil; separando institucionalmente las políticas de desarrollo urbano de las de vivienda con la creación de la actual Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). Esto se tradujo en el incremento sostenido de otorgamiento de créditos hipotecarios, en el crecimiento de la producción de vivienda nueva y en la realización de acciones de mejoramiento habitacional (Conavi, 2012, p. 114).

En 2006 se publicó la nueva Ley de Vivienda (DOF, 2006) orientada a hacer efectiva la vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos.[14] Es destacable que se haya logrado integrar en la ley el concepto de

13. Este análisis se ha basado en Ramírez, 2013.

14. "Artículo 2. Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. Artículo 3. Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda" (DOF, 2016).

"producción social de vivienda", entre otros, como resultado de la acción persistente de los miembros de las organizaciones sociales y las instituciones académicas del Consejo Nacional de Vivienda creado en el año 2000.[15]

La política mexicana de vivienda social se consolidó a partir de la primera década del nuevo siglo y se concentró en la construcción de vivienda nueva en conjuntos cerrados por parte de desarrolladores privados para ser adquirida en propiedad por los trabajadores asalariados de ingreso medio del sector formal (público y privado);[16] sin que hubiera otras opciones más que la vivienda usada, cuya demanda creció conforme se apreciaron las limitaciones de las viviendas nuevas y de los conjuntos habitacionales en buena parte de las ciudades del país.

En el extremo mercantil de esta política se han llegado a ofrecer viviendas sociales "económicas" para los trabajadores más pobres que cotizaban en los fondos de vivienda; aunque en cantidades reducidas por su mínima aceptación social y por la crítica que ocasionó su falta de sensibilidad social. Estas viviendas se caracterizaron por ubicarse en localizaciones lejanas con superficies mínimas (32 m^2 que posteriormente se incrementaron a 38 m^2) y por ser carentes de casi todos los equipamientos y espacios públicos.

La política social de vivienda en México ha representado entre 2000 y 2017 un poco más de 10.65 millones de financiamientos hipotecarios, equivalentes al mismo número de casas (50.4% del total de acciones de vivienda durante el periodo), a lo que se deben agregar créditos para vivienda usada que alcanzaron en el periodo 1.42 millones (6.72% del total de acciones de vivienda).

15. Este Consejo se integró por el Gobierno Federal, incluyendo los representantes de los organismos nacionales y estatales de vivienda, los desarrolladores privados y representantes de la academia y de las organizaciones sociales.

16. Debe tomarse en cuenta que los beneficiarios son trabajadores formales de empresas privadas y de oficinas gubernamentales que a lo largo de su vida laboral aportan una parte de su salario a los Onavis, entre los que destacan dos: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), solo para el sector privado, y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (Fovissste), solo para empleados gubernamentales. Dichas aportaciones les dan derecho a acceder a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda o para mejorar la existente.

Destaca también el apoyo para ampliación/rehabilitación de viviendas que en el periodo fue de casi 8.74 millones de acciones, equivalentes a 41.35% del total de acciones habitacionales; el gran total de acciones de vivienda promovidas por el Gobierno Federal durante el periodo fue de 21.13 millones, con un promedio de 1.17 millones cada año (Iracheta, 2019).

El modelo de producción de vivienda social nueva en México se ha caracterizado por grandes procesos:

1. El primero se refiere al papel del Gobierno Federal como facilitador para que los promotores privados construyan las viviendas. En este proceso el Gobierno se retiró, en la práctica, de su control y orientación, y ofreció todas las condiciones al desarrollador, quien prácticamente concentra las decisiones relevantes de la producción y distribución de las viviendas sociales sin la participación u opinión del usuario final y dejando en los municipios las principales decisiones de localización de las viviendas, a pesar de ser el eslabón más débil, propenso a la corrupción y a las presiones de los desarrolladores e inversionistas.

En muchos casos se ha llegado al extremo de que son los empresarios quienes elaboran los planes de desarrollo urbano de los municipios a fin de justificar el cambio de uso del suelo vigente al habitacional requerido para sus proyectos de vivienda.

2. Íntimamente asociado al anterior, el segundo proceso corresponde a que esta política nacional se centró, particularmente desde el año 2000, en la cesión de las decisiones principales de casi todos los eslabones de la cadena de planeación y producción habitacional a los mercados (inmobiliario, financiero y de la construcción).

Esto ha llevado al dominio absoluto de un modelo de producción habitacional que se caracteriza por ser mercantil, individualizado y con vivienda social producida masivamente por el sector privado con fines exclusivamente lucrativos en una escala de producción que va de unas cuantas viviendas a conjuntos con más de 25,000 casas (Iracheta, 2015).

3. El tercer proceso deriva de la apertura constitucional para la privatización de la tierra agraria que se formalizó en la reforma a la Constitución Nacional de 1992 y la emisión de la nueva Ley Agraria. Esto permitió el tránsito de la propiedad inmobiliaria social de ejidos y comunidades

a la propiedad privada, a favor de particulares y de empresas privadas, a muy bajo costo y con una mínima intervención del Gobierno Federal; lo cual posibilita que las plusvalías tiendan a beneficiar principalmente a los actores privados inmobiliarios.

4. El cuarto proceso se refiere a la separación institucional de las políticas de vivienda y las de desarrollo urbano y ordenamiento ambiental. Cuando se priorizaron las acciones habitacionales por encima del cumplimiento de los programas de desarrollo urbano se provocó un *laissez-faire* en la localización de las viviendas al margen de la normatividad urbana y ambiental. Como resultado, buena parte de los conjuntos de vivienda social producidos se han localizado en las periferias urbanas a distancias del centro urbano más cercano que promedian a nivel nacional entre 9 y 14 kilómetros (Eibenschutz y Goya, 2009; Iracheta, 2015). Esta localización lejana ha afectado severamente la calidad de vida de los "beneficiarios" de tales políticas por el impacto en el ingreso familiar de dos costos irreductibles: el pago de la hipoteca por la vivienda —que puede durar hasta 30 años— y el costo diario del transporte de los miembros de la familia de la vivienda al trabajo y las otras funciones urbanas, que tiende a rebasar un tercio del ingreso del núcleo familiar y obliga a muchas familias a abandonar sus viviendas, como ya se argumentó. Por su localización, los conjuntos de viviendas en la mayor parte de las ciudades mexicanas han afectado el ordenamiento y las condiciones ambientales del entorno de las ciudades y han presionado las finanzas locales de manera desproporcionada. Las razones son varias:

- En primer lugar, no hay una correlación entre los costos que debe asumir la autoridad municipal para mantener estos espacios habitacionales y las aportaciones que hacen los desarrolladores y posteriormente los habitantes a la hacienda municipal por la vía de impuestos territoriales. Esto se evidencia por la muy baja recaudación del impuesto predial que ha caracterizado a México en relación con el resto de los países de América del Norte, la OCDE y Latinoamérica (SHCP-Banobras, 2013, p. 5).
- En segundo lugar, la creciente distancia entre los centros urbanos y las viviendas sociales encarece todo tipo de servicios públicos; lo que agudiza las limitaciones financieras municipales para atenderlos.

- Por último, estos conjuntos de viviendas carecen de oferta de empleo y sobre todo de los equipamientos sociales que proporcionalmente toda ciudad debe tener; lo cual impacta el presupuesto de las familias.

Lo anterior ha provocado también que la oferta de vivienda social nueva determine a la demanda, ya que los millones de trabajadores con derecho a recibir un crédito hipotecario por parte del organismo al que están afiliados o por ser beneficiarios de alguna institución pública de ahorro, crédito o subsidio, dependen de la oferta generada por las empresas "desarrolladoras", sin participar en las decisiones sobre la ubicación, el diseño de las viviendas ni sobre las condiciones del crédito hipotecario.

5. El quinto proceso corresponde a los impactos ambientales de estas políticas por el consumo irracional de energéticos "sucios", por la contaminación que generan los vehículos que comunican a la población de conjuntos alejados con los centros de población, y por la ocupación extensiva de tierras que podrían destinarse a usos agropecuarios, forestales y de preservación ambiental.

6. El sexto se refiere a que esta estrategia ha contribuido a la especulación con la tierra periférica de las ciudades al ampliar las fronteras de la urbanización y dejar grandes espacios intersticiales entre los conjuntos de vivienda y los centros de población.

7. El séptimo proceso plantea una paradoja ya que, si bien se han producido cerca de 11 millones de nuevas viviendas sociales en el país, entre los años 2000 y 2017 esta estrategia también ha contribuido al incremento de viviendas desocupadas. En este contexto resulta paradójico que mientras el país sufre un rezago habitacional que rebasa los 9 millones de viviendas (afectando alrededor de 36 millones de personas), el número de las viviendas deshabitadas se incremente de forma sustancial. En 2005 el porcentaje de vivienda deshabitada correspondía a 4.3% del parque habitacional nacional —equivalente a 30.4 millones de viviendas— y para 2010 la vivienda deshabitada se elevó a 13.8% —casi 5 millones de unidades— (Fundación CIDOC y SHF, 2011, en Centro Eure, 2013, p. 109).

8. El octavo y último proceso es que a este problema se debe añadir el incremento de viviendas precarias e informales en las ciudades que se ha estimado en aproximadamente 90,000 por año. Estas se caracterizan por la incertidumbre de sus ocupantes en la tenencia del suelo, por la

carencia de casi todos los servicios y los equipamientos sociales básicos, e incluso por su ubicación en zonas de riesgo y de protección ambiental (Centro Eure, 2013, p. 123; Iracheta, 2019).

- **El caso de Uruguay**

Este es un caso diferente en el modelo capitalista de producción habitacional. Destaca desde hace tiempo por el esfuerzo público y social a favor de la vivienda de tenencia colectiva como un instrumento para hacer efectivo el derecho a la ciudad. Su legislación desde la Ley Nacional de Vivienda (1968) hasta la Ley General de Cooperativas (2008) establece disposiciones sobre cooperativas de vivienda.

Sobresale también el concepto de adjudicación de vivienda para el uso y goce del socio cooperativista a partir de la idea de las cooperativas de usuarios, en las cuales se establece la tenencia colectiva de la propiedad privada (Franco y Raffo, 2014, p. 64) y se ofrecen nuevas perspectivas de transformación de las políticas de vivienda urbana —ya criticadas en los casos nacionales anteriores— que se han generalizado en América Latina (con excepción de Cuba). Dichas políticas priorizan la producción social de la vivienda y el valor de uso, que va más allá de las cooperativas de propietarios que adjudican las viviendas en propiedad horizontal priorizando el valor de cambio y la apropiación individual y privada de las viviendas.

- **El caso de Centroamérica**[17]

Como ocurre en prácticamente todos los países de la región latinoamericana, los problemas de la vivienda social urbana en Centroamérica tienden a ser los mismos: políticas muy limitadas, pobre oferta habitacional para las familias de bajo ingreso, muy baja calidad institucional y desatención de los gobiernos para ofrecer alternativas de vivienda que reduzcan el crecimiento de los asentamientos precarios e informales en casi todas las ciudades y genéricamente en el campo.

> Pese a las reformas de los Sistemas de Vivienda que todos los países centroamericanos han implementado en las últimas décadas, los

17. Este análisis se ha fundamentado en Guevara y Arce, 2016. Su estudio se concentra en los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

> resultados a la fecha sugieren que el progreso ha sido más bien modesto y se requiere de un esfuerzo adicional con el fin de satisfacer la demanda de vivienda de sus ciudadanos. Muchas son las barreras sociales, económicas y políticas que impiden apoyar adecuadamente la capacidad e iniciativa de los pueblos para obtener una vivienda segura y asequible. A pesar de las marcadas diferencias en las condiciones de las viviendas de país a país, pues los mercados de vivienda son marcadamente específicos a las condiciones idiosincráticas a nivel macroeconómico e institucional, grado de desarrollo y patrones de uso de la tierra, el sector de la vivienda en Centroamérica comparte problemas similares. El principal obstáculo para el desarrollo del mercado de la vivienda, y en particular por el lado de la demanda de los hogares de bajos ingresos, ha sido la falta de una política nacional y regional coordinada y coherente en la que los múltiples actores se integren bajo un mismo esquema transparente hacia la eficiencia con sentido social. Esta limitación en un contexto de una pobre institucionalidad marcada por derechos de propiedad laxos ha impedido el crecimiento del mercado formal de la vivienda y fomentado su contraparte informal en todos los países, ha creado incentivos para una excesiva tramitología, un sobreénfasis en soluciones de vivienda para la clase media y el desarrollo urbano no planificado (Guevara y Arce, 2016, p. 8).

Los datos de déficit habitacional en Guatemala, Honduras y El Salvador rebasan un millón de unidades y se concentran en la calidad de la vivienda en las ciudades y en el medio rural (Guevara y Arce, 2016, p. 9) lo cual, comparado con otros países como México —con un déficit y/o rezago (urbano) acumulado de más de 9 millones de unidades—, muestra que proporcionalmente estos países enfrentan condiciones más agudas.

A manera de síntesis, los ejemplos brevemente comentados evidencian las limitaciones de las políticas nacionales de vivienda social y los retos que implica, no solo atender las necesidades acumuladas y las de la nueva población sino, principalmente, enfrentar los costos de "desfacer" y corregir (regeneración urbana) lo que desde el principio ha sido mal hecho.

III. El precarismo habitacional: tugurios y asentamientos informales

Además de los retos de la vivienda social en las ciudades de América Latina destaca el problema del precarismo habitacional; no solo por

ser un fenómeno persistente y creciente en la mayor parte de los países latinoamericanos, sino porque no existen políticas equivalentes a las de vivienda social para atenderlo y ni siquiera un esfuerzo proporcional por estudiarlo más allá de casos emblemáticos en algunos países y ciudades.

• **Tugurios urbanos**

Debido a que no se cuenta con datos amplios y confiables sobre la magnitud de la población viviendo en tugurios en las zonas metropolitanas bajo análisis, se utilizaron inferencias basadas en relaciones de igualdad entre la población urbana que reside en tugurios de escala nacional y la metropolitana; a partir de datos nacionales reportados por el Banco Mundial y la CEPAL (Tabla 8).

En el conjunto de países y metrópolis bajo análisis, entre los años 2000 y 2015 se redujo en términos absolutos y relativos la población asentada en tugurios de 112.8 millones de habitantes a 91.4. Porcentualmente el impacto fue de más de 10 puntos ya que, mientras en el 2000 esta población representaba 28.69% del total de población urbana, en 2015 se redujo a 18.24 (Tabla 8 y Gráficas 19-22).

A nivel nacional, en 8 países se redujo el número de habitantes que residen en tugurios, destacando los más poblados del subcontinente; en 7 países esta población se incrementó y en 8 no se contó con información. Esto muestra las grandes diferencias entre ellos; una situación que tiende a reproducirse al nivel de zonas metropolitanas (Gráficas 19-22).

Por su volumen, destaca el caso de Brasil: a pesar de que se redujo el porcentaje de la población habitante de tugurios entre 2000 y 2015, al pasar de 31.5% a 22%, su magnitud aún es sumamente alta, al pasar de casi 45 a más de 39 millones de habitantes urbanos en el periodo (Tabla 8 y Gráfica 19). También destaca el caso de Haití con más de 70% de su población urbana habitando en tugurios (Gráfica 20), donde además se incrementó esta magnitud entre 2000 y 2015 (Gráfica 19). Finalmente, Ecuador y Honduras destacan por presentar las más altas tasas de crecimiento de población viviendo en tugurios a nivel nacional y en las metrópolis analizadas entre 2000 y 2015. En Ecuador, dichas tasas fueron de 4.4% y 4.38% y en Honduras de 5.94% y 5.19%, respectivamente para el país y la metrópoli (Gráfica 22).

Tabla 8. Población urbana viviendo en tugurios en los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015

PAÍS	Ámbito[1 2 3]	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
		Habitantes		Habitantes		
		Abs.	%	Abs.	%	
ARGENTINA	Población urbana	33,033,755	100.00	39,835,307	100.00	1.26
	Población urbana en tugurios	10,868,105	32.90	6,652,496	16.70	-3.24
	ZM de Buenos Aires	4,334,302	13.12	2,655,821	6.67	-3.23
BOLIVIA	Población urbana	5,156,654	100.00	7,347,710	100.00	2.40
	Población urbana en tugurios	2,800,063	54.30	3,196,254	43.50	0.89
	ZM de La Paz	808,987	15.69	737,605	10.04	-0.62
	ZM de Sta. Cruz de la Sierra	707,051	13.71	763,302	10.39	0.51
BRASIL	Población urbana	142,724,527	100.00	178,098,311	100.00	1.49
	Población urbana en tugurios	44,958,226	31.50	39,715,923	22.30	-0.83
	ZM de Brasilia	878,072	0.62	892,081	0.50	0.11
	ZM de São Paulo	4,876,665	3.42	4,703,246	2.64	-0.24
CHILE[4]	Población urbana	13,057,607	100.00	16,068,971	100.00	1.40
	Población urbana en tugurios	1,122,954	8.60	1,446,207	9.00	1.71
	ZM de Santiago	506,226	3.88	614,121	3.82	1.30
COLOMBIA	Población urbana	29,121,153	100.00	36,864,092	100.00	1.59
	Población urbana en tugurios	6,494,017	22.30	4,829,196	13.10	-1.96
	ZM de Bogotá	1,625,872	5.58	1,221,597	3.31	-1.90

PAÍS	Ámbito[1 2 3]	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
		Habitantes		Habitantes		
		Abs.	%	Abs.	%	
COSTA RICA[4]	Población urbana	2,317,939	100.00	3,693,438	100.00	3.17
	Población urbana en tugurios	296,696	12.80	203,139	5.50	-2.51
	ZM de San José	148,015	6.39	74,148	2.01	-4.53
CUBA	Población urbana	8,373,497	100.00	8,778,391	100.00	0.32
	Población urbana en tugurios	---	---	---	---	---
	ZM de La Habana	---	---	---	---	---
ECUADOR[4]	Población urbana	7,614,917	100.00	10,290,740	100.00	2.04
	Población urbana en tugurios	1,949,419	25.60	3,704,666	36.00	4.40
	ZM de Quito	484,772	6.37	918,620	8.93	4.38
EL SALVADOR[4]	Población urbana	3,423,869	100.00	4,088,024	100.00	1.19
	Población urbana en tugurios	1,205,202	35.20	---	---	---
	ZM de San Salvador	704,142	20.57	---	---	---
GUATEMALA	Población urbana	5,274,742	100.00	8,428,195	100.00	3.19
	Población urbana en tugurios	2,537,151	48.10	2,907,727	34.50	0.92
	ZM de Guatemala	1,211,587	22.97	1,157,113	13.73	-0.31
HAITÍ	Población urbana	3,257,246	100.00	6,281,505	100.00	4.50
	Población urbana en tugurios	3,042,268	93.40	4,648,314	74.00	2.88
	ZM de Puerto Príncipe	2,892,567	88.80	1,937,982	30.85	-2.65
HONDURAS[4]	Población urbana	2,837,979	100.00	4,419,480	100.00	3.01
	Población urbana en tugurios	513,674	18.10	1,215,357	27.50	5.94
	ZM de Tegucigalpa	153,891	5.42	327,313	7.41	5.19

PAÍS	Ámbito[1 2 3]	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
		Habitantes		Habitantes		
		Abs.	%	Abs.	%	
MÉXICO	Población urbana	76,820,635	100.00	100,656,069	100.00	1.83
	Población urbana en tugurios	15,287,306	19.90	11,172,824	11.10	-2.08
	ZM de la Ciudad de México	3,660,939	4.77	2,319,092	2.30	-3.01
NICARAGUA	Población urbana	3,008,819	100.00	3,574,958	100.00	1.16
	Población urbana en tugurios	1,805,291	60.00	1,626,606	45.50	-0.70
	ZM de Managua	836,150	27.79	752,624	21.05	-0.70
PANAMÁ[4]	Población urbana	1,883,823	100.00	2,616,494	100.00	2.23
	Población urbana en tugurios	580,217	30.80	675,055	25.80	1.02
	ZM de Panamá	393,241	20.87	448,980	17.16	0.89
PARAGUAY[4]	Población urbana	2,934,039	100.00	3,961,299	100.00	2.03
	Población urbana en tugurios	733,510	25.00	---	---	---
	ZM de Asunción	398,304	13.58	---	---	---
PERÚ	Población urbana	18,928,743	100.00	24,664,887	100.00	1.79
	Población urbana en tugurios	8,745,079	46.20	8,435,391	34.20	-0.24
	ZM de Lima	3,583,873	18.93	3,407,596	13.82	-0.34
PUERTO RICO	Población urbana	3,596,716	100.00	3,251,834	100.00	-0.67
	Población urbana en tugurios	---	---	---	---	---
	ZM de San Juan	---	---	---	---	---
REPÚBLICA DOMINICANA	Población urbana	5,287,077	100.00	8,315,323	100.00	3.08
	Población urbana en tugurios	1,110,286	21.00	1,006,154	12.10	-0.66
	ZM de Santo Domingo	579,377	10.96	458,653	5.52	-1.55

PAÍS	Ámbito[1 2 3]	2000		2015		Tasa de crecimiento 2000-2015
		Habitantes		Habitantes		
		Abs.	%	Abs.	%	
URUGUAY	Población urbana	3,056,473	100.00	3,270,649	100.00	0.45
	Población urbana en tugurios	---	---	---	---	---
	ZM de Montevideo	---	---	---	---	---
VENEZUELA[4]	Población urbana	21,538,803	100.00	27,683,083	100.00	1.70
	Población urbana en tugurios	8,766,293	40.70	---	---	---
	ZM de Venezuela	1,230,934	5.71	---	---	---
TOTAL		2000		2015		TC 2000-2015
		Abs.	%	Abs.	%	
Población urbana		393,249,013	100.00	502,188,760	100.00	1.65
Población urbana viviendo en tugurios		112,815,759	28.69	91,604,436	18.24	-1.40
Población urbana viviendo en tugurios (ZM)		30,014,965	7.63	23,389,894	4.66	-1.66

Notas:

[1] La población urbana entre 2000 y 2015 de los países se obtuvo de los datos demográficos generados por el Banco Mundial (2017), exceptuando el caso de Haití, cuya cifra se tomó de la CEPAL (2005).

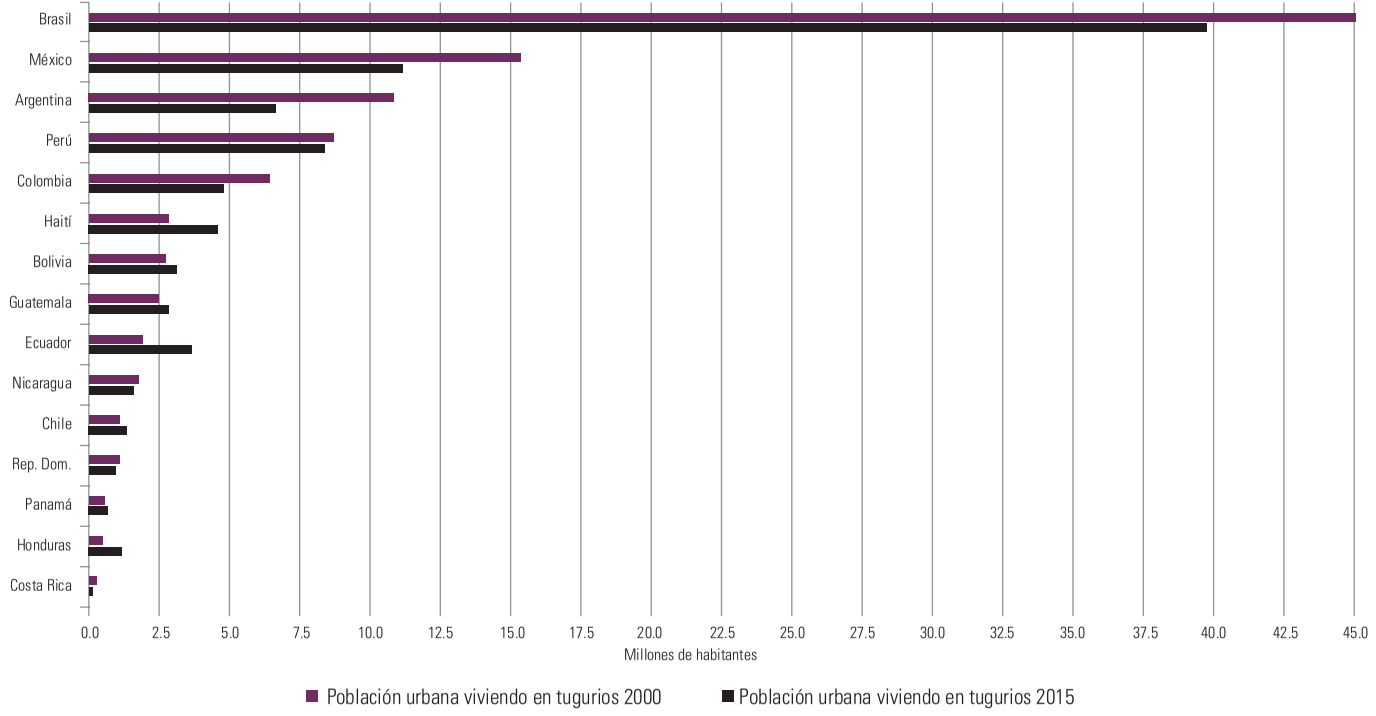
[2] Las cifras de población urbana viviendo en tugurios del 2015 corresponden al año 2014.

[3] Por no haber datos oficiales disponibles sobre el número de población viviendo en tugurios en las zonas metropolitanas, se utilizaron inferencias basadas en relaciones de igualdad entre la población urbana de escala nacional y metropolitana con la población urbana residiendo en tugurios para determinar el valor buscado.

[4] Para Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, los datos de población urbana viviendo en tugurios de 2000 corresponden al año 2001.

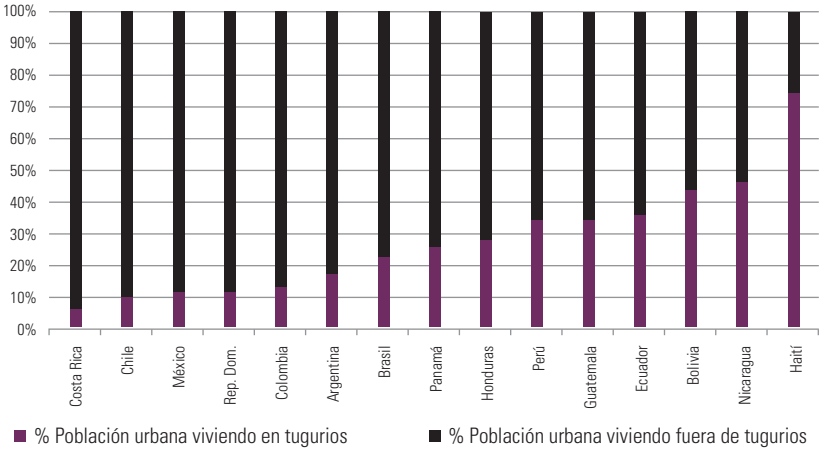
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la CEPAL (2015) y del Banco Mundial (2017).

Gráfica 19. Población urbana viviendo en tugurios en los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2000-2015



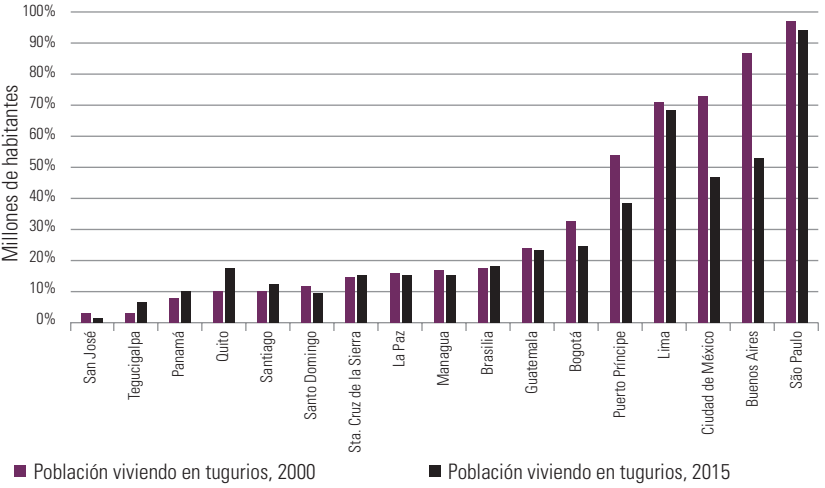
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la CEPAL (2015) y del Banco Mundial (2017).

Gráfica 20. Porcentaje de población urbana que vive en tugurios en los países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2015



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la CEPAL (2015) y del Banco Mundial (2017).

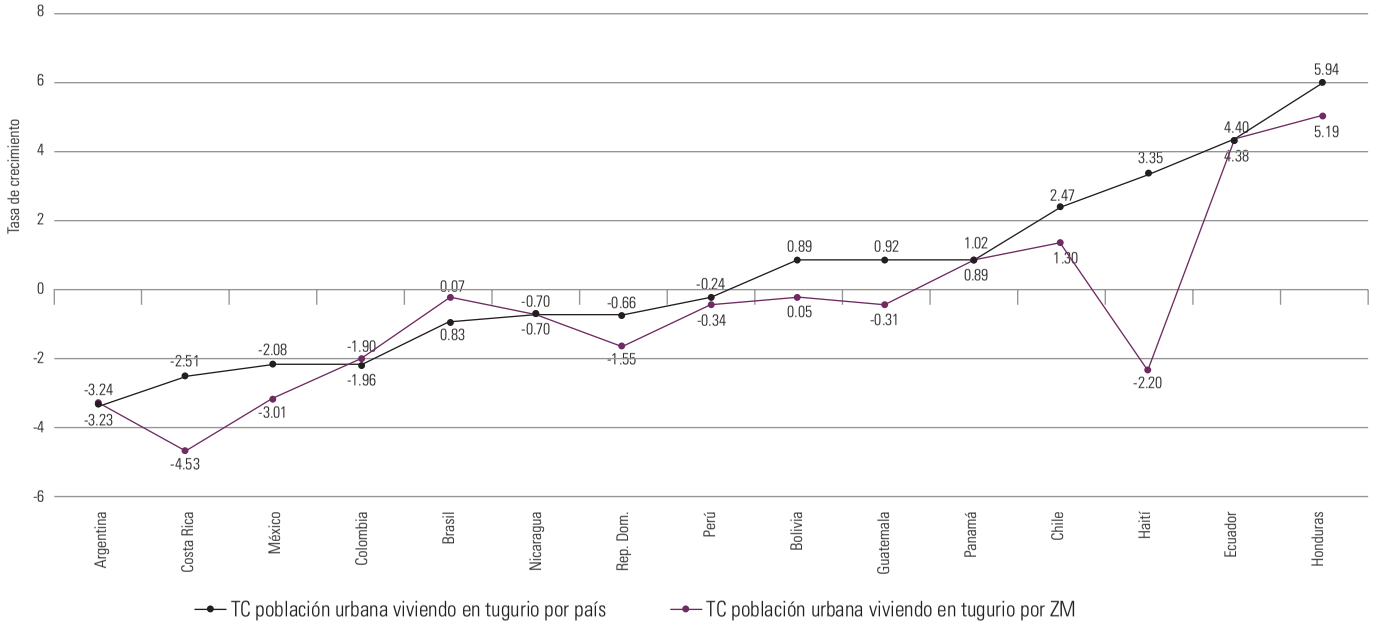
Gráfica 21. Población viviendo en tugurios en las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Nota: únicamente se presentan datos de aquellas zonas metropolitanas con información disponible sobre el número de población urbana viviendo en tugurios para el año 2000 y 2015. Las zonas metropolitanas que no cumplieron tal condición no fueron incluidas.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la CEPAL (2015) y del Banco Mundial (2017).

Gráfica 22. Tasa de crecimiento de la población urbana que reside en tugurios en los países de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Nota: únicamente se presentan datos de aquellos países y zonas metropolitanas con información disponible sobre el número de población urbana viviendo en tugurios para el año 2000 y 2015. Los países y zonas metropolitanas que no cumplieron tal condición no fueron incluidos.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la CEPAL (2015) y del Banco Mundial (2017).

Buena parte de la población que radica en tugurios se ubica dentro de las áreas urbanas consolidadas que han sido abandonadas por las políticas públicas y han perdido el interés de los mercados inmobiliarios, convirtiéndose en espacios de muy bajo ingreso en procesos de deterioro crecientes.

Lamentablemente, no hay políticas públicas urbanas dedicadas a la atención de este problema en proporción a los esfuerzos desplegados para la vivienda social nueva. En diversos países de América Latina la promoción de acciones de regeneración urbana de barrios y asentamientos humanos periféricos, si bien está presente, es claramente marginal y no ha logrado captar la atención de los gobiernos —y menos la de los mercados habitacionales y financieros—.

• Asentamientos irregulares

La autoproducción y autoconstrucción del hábitat urbano precario e informal por los grupos sociales de menor ingreso han estado marcadas por la ignorancia y la incomprensión desde el Estado y buena parte de los actores sociales; estos asentamientos han sido vistos como un "cáncer a erradicar" y, en general, como un problema que evidencia la baja calidad cívica y cultural de los pobladores y su tendencia al irrespeto del Estado de derecho, sin tomar en cuenta que en la realidad constituyen una solución. Como resultado, no han existido políticas serias, consistentes ni de largo alcance y magnitud para enfrentar el fenómeno, y más grave aún: para prevenirlo. No obstante, desde la década de 1960, John Turner

> pensaba que las barriadas peruanas y la autoconstrucción eran una solución a la vivienda, antes que un problema, en tanto permitía a los pobladores adecuarse a sus condiciones de vida. Por ello, se enfrentó a la política de vivienda construida, al urbanismo moderno y a la arquitectura al asumir que el valor de la vivienda depende de la interacción de las personas y familias con su medio, antes que de sus condiciones físicas (Turner, 1976 en Calderón, 2013, p. 46).

Hoy sabemos que el incremento de los asentamientos precarios, informales, irregulares e ilegales en las ciudades es una consecuencia directa de la falta de oferta de lotes habitacionales y vivienda para los grupos sociales de menor ingreso porque ni el Estado ni el mercado formal de suelo y vivienda urbana atienden esta necesidad.

Entre 1990 y 2010 la población viviendo en estos asentamientos en los países en desarrollo pasó de 657 a 827 millones (United Nations, 2010, p. 9) y se estima que en América Latina concentra alrededor de 110 millones de habitantes, lo que representa más de 25% del total de hogares en la región. Esta magnitud se incrementa por el número de hogares que se encuentran también con tenencia desactualizada y/o en condiciones de informalidad, alcanzando aproximadamente 70% de los hogares urbanos (Siclari, 2017, p. 3).

Una marcada evidencia es que, en general, las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por la presencia —cada vez más relevante por su magnitud y localización— de asentamientos informales y/o irregulares y/o ilegales, al grado que se considera que su crecimiento desde la década de 1970 ha superado al de la urbanización general, convirtiendo "urbanización" y "favelización" en sinónimos (Davis, 2013, p. 27, en Granero, 2017, p. 38).

Si bien estas magnitudes son diferentes en cada país y ciudad, pareciera haber coincidencia en que más de la mitad de las viviendas de bajo ingreso en las ciudades latinoamericanas ha tenido su origen en procesos de ocupación y/o compra irregular y/o informal y/o ilegal de suelo y se trata de viviendas autoconstruidas que alcanzan cifras, en México por ejemplo, de 6 de cada 10 (Fundación CIDOC y SHF, 2011). A este déficit se le suman las limitaciones en la inversión habitacional y el relativo abandono de los conjuntos de vivienda social, lo cual agranda el déficit cualitativo de la vivienda en la mayor parte de las ciudades de la región (Fundación CIDOC y SHF, 2011, p. 3).

La política de regularización de la tenencia de la tierra habitacional en asentamientos precarios urbanos inició con la entrega de títulos de propiedad sobre lotes para vivienda en Perú (1961) y en México (1973), y con el respaldo de la ONU en la reunión mundial Hábitat I. Al cierre de la década de 1980, la adopción del enfoque de derechos de propiedad y seguridad en la tenencia de la tierra —propuesto por Hernando de Soto en Perú y adoptado por el Banco Mundial— asumió que el objetivo de los pobladores pobres en asentamientos informales era la obtención de un título de propiedad privada de su lote habitacional a través del cual accederían a crédito hipotecario y se integrarían a los mercados formales inmobiliarios y financieros. La consecuencia fue que en países como Perú y México se otorgaran alrededor de 2 millones de títulos de propiedad en cada uno. En países como El Salvador y Bolivia estas políticas se truncaron,

en otros como Brasil no se aceptaron por no incluir el enfoque urbanístico o bien, se plantearon nuevas etapas como en Nicaragua y Honduras o se iniciaron tardíamente como en Colombia. En otros países se enfrentó el problema de los asentamientos precarios e informales de las ciudades mediante la aplicación de reconocimientos institucionales sin políticas de regularización (Brasil, Argentina), mientras que en otros se permitió formalmente la ocupación de tierras o se introdujeron servicios básicos, con lo cual se garantizó la tenencia del lote habitacional y de la vivienda ahí construida (Colombia, Venezuela) (Calderón, 2014, pp. 13-15).

Sin quitarle importancia a la necesidad de formalizar la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos de bajo ingreso con un título de propiedad, el análisis que provee Calderón (2014, p.13) evidencia que los pobladores autoconstruyeron sus viviendas sin tener título de propiedad, lo que se demuestra por la enorme cantidad de viviendas autoconstruidas entre 1950 y 1980.

Además, los estudios que analizan Abramo (2006) y otros autores dejan claro que los pobladores no acuden al crédito hipotecario por el riesgo de perder su vivienda en caso de impago; a la vez que los bancos perciben a los pobres como malos pagadores, dejando como opción el crédito público y el subsidio. Es decir: los pobladores no han utilizado sus títulos de propiedad para insertarse a los mercados formales, "lo que se refleja en la escasa movilidad residencial, los alquileres informales en los asentamientos consolidados y las compras y ventas en los no consolidados que siguen siendo informales porque no pueden enfrentar los costos de la formalidad" (Calderón, 2014, p. 14).

Sin embargo, conforme las políticas con enfoque mercantil y de privatización del espacio urbano avanzaron, buena parte de las políticas de regularización y de apoyo a la autoconstrucción se redujo —claramente en México— y en algunos casos se transformó, como la aparición del Urbanizador Social en Brasil o el programa Techo Propio, Construcción en Sitio Propio en Perú. En la mayor parte de los países de la región destacó la tendencia general de ofrecer vivienda nueva, desestimando la acción comunitaria, la producción social de vivienda y la autoconstrucción, y dando paso a enfoques empresariales. Como afirma Calderón (2014, p. 12):

> aunque el enfoque de desarrollo progresivo y sus propuestas de políticas no han perdido vigencia, el apoyo internacional y público hacia

> la autoconstrucción de las viviendas no es claro y figura como un aspecto relegado dentro de los programas de mejoramiento integral actuales (...) restringido a acciones de reubicación. En el marco actual de esquemas privatizadores, hay gobiernos que se han propuesto remplazar la autoconstrucción y la informalidad, consideradas como sinónimos, por obsoletas y premodernas, y en su lugar dar la tarea a pequeñas empresas privadas modernas, en el caso, por ejemplo, del Programa Techo Propio Construcción en Sitio Propio en Perú.

Las evidencias muestran que en los asentamientos informales urbanos de América Latina ha predominado el valor de uso frente al valor de cambio (Aravena *et al.*, 2014), lo cual implica el propósito de los pobladores de asentarse, autoconstruir su vivienda a lo largo del tiempo y vivir en ella, asumiéndola como la parte más importante del patrimonio familiar que será heredado a los hijos.

Lo que resulta grave es que si el Estado no apoya a los pobladores pobres con programas que garanticen la tenencia del lote donde han fincado su vivienda (no necesariamente la propiedad) y si no ofrecen lotes habitacionales legalizados y con acceso a servicios básicos para los nuevos pobladores de muy bajo ingreso, la demanda de suelo habitacional se seguirá atendiendo a través de los asentamientos informales.

Estos se siguen caracterizando en la mayoría de las ciudades latinoamericanas por la compra ilegal de lotes habitacionales y, en mucho menor medida, por ocupaciones o invasiones de predios en lugares generalmente inadecuados para la urbanización (zonas de riesgo, con topografía muy inclinada, en áreas de alto valor ambiental), carentes de garantías de tenencia y de acceso a los servicios urbanos básicos pero accesibles en precio y formas de pago para las familias de menor ingreso.

Muchas de las políticas de regularización e introducción de servicios básicos en estos asentamientos en ciudades de la región han provocado un proceso circular y acumulativo de vivienda informal ya que, conforme mejoran las condiciones de los asentamientos, los precios inmobiliarios se elevan y los ingresos de sus pobladores no; lo cual provoca un efecto de "expulsión" en el sentido que muchas familias beneficiadas deciden vender y capitalizar la renta acumulada para regresar a asentamientos informales nacientes de menor precio (Iracheta y Smolka, 2000).

La falta de información actualizada por país y ciudad es una evidencia del bajo interés gubernamental y social frente a la informalidad,

irregularidad e ilegalidad en los asentamientos urbanos de bajo ingreso. Igualmente, la ausencia de estudios comprehensivos y censos sobre estos fenómenos generalizados en las ciudades latinoamericanas sigue abonando a su expansión e invisibilización social y política.

f. Espacio público urbano[18]

La lucha por una ciudad de verdaderos ciudadanos pasa por el espacio público porque la ciudad es fundamentalmente su espacio público —como suele afirmar el urbanista catalán Jordi Borja—, y una ciudad más justa y equitativa tiene en el espacio público uno de sus instrumentos fundamentales de transformación social.

En la discusión sobre el espacio público urbano se ha destacado "la tendencia a su debilitamiento y degradación como ámbito de integración social, de prácticas democráticas y de usos polivalentes (…). El tema ha estado ausente no solo de las políticas urbanas, sino también de las demandas de movimientos y de organizaciones sociales que paradójicamente usan y se apropian del espacio público para expresar demandas legítimas" (Ramírez, 2010, p. 25).

Este desinterés se puede deber a que el espacio público urbano no es considerado como un espacio habitable sino solo de paso o de tránsito, donde la habitabilidad no tiene lugar (Valladares, Chávez, Moreno, 2015, en Páramo *et al.*, 2018, p. 347), aunque representa un aspecto fundamental que se debe considerar al evaluar la calidad de vida en las ciudades de América Latina

> por tratarse de los lugares por excelencia donde todavía interactúan los habitantes de la ciudad. El espacio público no existe si no es en relación con la ciudad operando como un sistema, o porque el conjunto de la ciudad lo entiende como tal. La ciudad es un espacio público a partir del cual se organiza la vida colectiva y donde hay una representación de esa sociedad. De allí surge la necesidad de entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía frente a la ciudad:

18. La esencia de este texto fue tomada de Iracheta, Alfonso, 2012, pp. 4-5. Varios párrafos se tomaron de manera literal.

> el derecho al espacio público, a la asociación, a la identidad y a la polis (Páramo *et al.*, 2018, p. 347).

El espacio público como contraparte del privado e íntimo es el lugar de las relaciones sociales donde se comparte, se relaciona y se confronta el yo social de cada individuo con los demás. Siguiendo a Hannah Arendt (1993, pp. 64-66), Ramírez (2010) distingue tres condicionantes para pensar el espacio público urbano: permanencia, pluralidad y comunidad.

La permanencia implica que los espacios para la convivencia comunitaria deben persistir en el tiempo hasta convertirse en parte de la historia de las generaciones. La pluralidad se refiere al espacio público como el sitio de todos, donde los acuerdos y las diferencias, las alianzas y las confrontaciones pueden ser procesadas de manera civilizada (y no tanto) pero donde, fundamentalmente, se crea un "espacio común, que reúne a todos, pero quienes habitan en él ocupan y representan posiciones distintas" (Ramírez, 2010, p. 36). Finalmente, la comunidad asume al espacio público como objeto físico unificador de los ciudadanos por encima de sus diferencias.

A estas condicionantes debemos agregar la diversidad y el enfoque de género porque las personas experimentan de manera distinta el espacio público, y hombres y mujeres lo utilizan de modo diferenciado. En conjunto, estas condicionantes nos remiten de manera muy clara al potencial del espacio público como objeto arquitectónico y urbanístico; es decir, rescatan su carácter socioespacial, en el que no basta la mera existencia de un lugar público para cumplir con las condicionantes mencionadas sino que se hace necesario cumplir con otras asociadas a su localización, magnitud y proporción; a su función y oferta de servicios y mobiliario urbano; a su vegetación, diseño y calidad espacial.

Si un espacio público —sin importar cuál sea su función: educación, entretenimiento, deporte, esparcimiento, etcétera— no está "cerca"[19] de

19. El concepto de cercanía es relativo en la medida que la "fricción de la distancia" se reduce con los medios de transporte y los tiempos de viaje, por lo que es fundamental entonces asumir que la cercanía física se complementa con la accesibilidad (medida en tiempo, costo, comodidad y seguridad de los medios de transporte). La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMD, 1988) propuso indicadores de sustentabilidad y calidad de vida urbana asociados al espacio público. Uno de ellos, propuesto por la OMS y por el PNUMA, considera una superficie de 9 m^2/hab. de áreas verdes en ciudades (integradas en parques públicos), con un diseño urbanístico que permita que se

la gente y si no se localiza en un entorno adecuado para la convivencia, pierde sentido y eficacia social. Del mismo modo: si sus dimensiones y proporciones se ajustan a los espacios donde se localiza y, especialmente, a los grupos sociales que atiende y a su diversidad, se multiplica su potencial para la convivencia comunitaria. Finalmente, si las funciones que cumple son las requeridas por una comunidad y los servicios que ofrece; y si su diseño y concepto arquitectónico, urbanístico y ambiental son de calidad adecuada, se amplían sus perspectivas para la cohesión social.

Otro aspecto a considerar cuando se analiza el espacio público es su apropiación, cuando menos en dos sentidos: el primero corresponde a la percepción de pertenencia y apropiación que asumen los ciudadanos sobre sus espacios comunitarios y que deriva de su participación activa en los planes para su asignación y diseño, así como en los procesos cotidianos de preservación y mantenimiento (Speller y Ravenscroft, 2005). Sin embargo, como argumenta Ortiz (2017, p. 8), esta participación ciudadana debe considerar también la diversidad social y particularmente el urbanismo de género a partir de la experiencia cotidiana de las mujeres en los barrios y en los espacios públicos porque lo viven de manera diferente, en momentos diferentes y bajo condiciones diferentes al promedio de los hombres.

> Históricamente los espacios se han diseñado siguiendo y perpetuando los roles de género. Por ello se ha vinculado a los hombres con el espacio público, en el cual tienen lugar las actividades públicas como el trabajo remunerado, el ocio o la vida política; mientras que a las mujeres se las ha identificado con el espacio privado del hogar, en donde se realizan las tareas domésticas y se cuida a las personas (Ortiz, 2017, p. 6).

El segundo aspecto se refiere a su apropiación legal, ya que hay espacios públicos que no son de propiedad pública: parques, plazas comerciales, y muchos otros que ofrecen un servicio de índole público pero, por ser de propiedad privada, reducen sensiblemente su carácter plural e incluyente al limitar el acceso a los diferentes grupos sociales por

ubiquen a no más de 15 minutos de recorrido a pie desde los hogares (Flores-Xolocotzi y González-Guillén, 2007, p. 914).

razones de género, edad, ingreso, raza, religión o preferencias sexuales porque en general han sido creados como espacios para el consumo y no para la convivencia. En consecuencia, dichos espacios no logran el objetivo central de los espacios públicos de incrementar la calidad de vida urbana y la búsqueda de la cohesión social (Chiesura, 2004).

Para que sea realmente apropiado por la comunidad, el espacio público debe ser público en todos los sentidos. Esto no significa que su acceso, uso y aprovechamiento carezca de reglas y restricciones (como horarios, accesos definidos y controlados, etcétera) que en general se asocian a la seguridad comunitaria y la administración de dichos espacios.

Las buenas prácticas en ciudades como Barcelona (Bohigas, 2014) o Medellín (Echeverri, 2014) han evidenciado que la mejor política para ordenar las ciudades es construir y/o crear mucho más espacios públicos porque en su entorno se congregan los usos del suelo y las actividades comunitarias más próximas a los ciudadanos y a sus viviendas y, en consecuencia, porque facilita la conformación de un patrón territorial más denso y compacto (Iracheta, 2015a, p. 54), y la construcción de un tejido social más equilibrado y solidario.

La razón de lo anterior se puede inferir a partir de la siguiente reflexión: si nos preguntamos qué es la ciudad, la respuesta es su gente transformada en ciudadanía. Para ejercer dicha ciudadanía es necesaria, además de las condiciones socioeconómicas adecuadas, una estructura urbana formal que facilite y provoque el intercambio, el diálogo y las relaciones comunitarias. Uno de los caminos para alcanzarla es a través de más y mejor espacio público (Iracheta, 2015a, p. 54).

Por ello, el modelo de desarrollo urbano promovido por ONU-Hábitat se orienta a evitar la creación de guetos y, sobre todo, a defender y crear más espacio público de manera que pueda ser usado por todos los ciudadanos (Joan Clos, en Burdett y Sudjic, 2007, p. 485).

De acuerdo con Páramo *et al.* (2018, p. 349), el problema en muchas ciudades latinoamericanas es que la representación del espacio público se caracteriza por calles, plazas y parques descuidados, inseguros y oscuros, apropiados por el comercio informal y ambulante, lo cual expresa la idea de lugares sin pertenencia y, en consecuencia, sin capacidad para ofrecer atractivos para la vida urbana. Esto último se evidencia en el hecho de que ninguna ciudad latinoamericana aparece en los primeros 50 lugares en las mediciones internacionales de calidad de vida urbana. En la encuesta de calidad de vida urbana 2015 de la revista *Monocle*, Montevideo

se ubica en la mejor posición de la región con el lugar 78, mientras que otras ciudades como Buenos Aires (91), Santiago de Chile (93), La Paz (156) y Caracas (179) confirman la desconsideración generalizada del espacio público urbano en América Latina y el Caribe.

Estos mismos autores atribuyen tal desconsideración a varios factores, destacando la inestabilidad política, la desigualdad en los ingresos, la incertidumbre económica, el narcotráfico (México y Colombia), y otros delitos como el secuestro y el crimen callejero (Páramo *et al.*, 2018, pp. 349-350).

La investigación de campo realizada por estos autores en 11 ciudades latinoamericanas destaca que en general la población otorga mayor importancia al diseño y funcionalidad urbana de los espacios públicos y que la insatisfacción generalizada se asocia con el ruido, la contaminación auditiva, el caos del tránsito, el estado deteriorado de las calles y el bajo respeto por las normas de tránsito; además del comercio informal, la suciedad en los espacios públicos, la falta de iluminación, la inseguridad y la ausencia de infraestructura para la movilidad no motorizada (Páramo *et al.*, 2018, p. 358).

La evaluación de habitabilidad comparada entre las 11 ciudades estudiadas evidencia que los aspectos más importantes pero con baja satisfacción social corresponden a: mobiliario urbano, medioambiente general, movilidad, seguridad y actividades comerciales; lo que reduce el atractivo para la interacción social y la identificación de los ciudadanos con estos espacios. Desde otra perspectiva, la investigación demuestra que los ciudadanos no son indiferentes con respecto al espacio público de sus ciudades (Páramo *et al.*, 2018, pp. 358-359).

Como se confirma en los textos analizados, el espacio público es y debe ser considerado fundamental para la vida social y la construcción de un tejido comunitario solidario. Sin embargo, también se confirma que no hay estudios suficientes en las ciudades latinoamericanas, que la métrica utilizada en lo general por los gobiernos no es específica para medir ni conocer la calidad y pertinencia de los diversos espacios públicos urbanos, y que en las políticas públicas urbanas tiende a persistir la fragmentación y las visiones sectoriales sin considerar el espacio público como un sistema que es parte esencial de la vida urbana.

g. Movilidad y transportes

I. Nota sobre movilidad y accesibilidad

La movilidad urbana es probablemente el factor más influyente en el funcionamiento de las ciudades, al grado que la calidad de vida de buena parte de los ciudadanos depende de la accesibilidad que tengan a las funciones urbanas y de las facilidades de movilidad que ofrezca la ciudad. Esto determina condiciones de exclusión o integración social, no solo porque la estructura viaria y los sistemas de transporte permiten los flujos físicos de personas y bienes, sino porque dichas estructuras determinan los patrones de ocupación espacial en las ciudades.

Jirón, Lange y Bertrand (2010, p. 24) analizan la exclusión social urbana desde la perspectiva de la movilidad cotidiana que definen como "aquella práctica social de desplazamiento diario a través del tiempo y espacio urbano que permite el acceso a actividades, personas y lugares". Con este enfoque se pueden entender las consecuencias sociales, económicas, culturales y espaciales que la movilidad genera en la conformación del espacio urbano y en las experiencias de sus habitantes.

El concepto de movilidad cotidiana urbana se asocia al de accesibilidad que tradicionalmente se ha referido a la provisión del transporte y que —desde una óptica más amplia— implica también todo aquello que facilita a una persona acceder a un lugar en la ciudad, como el ingreso, la seguridad, la infraestructura y especialmente las posibilidades de movilidad.

Desde una perspectiva más integrada, el concepto de accesibilidad se refiere generalmente a la facilidad de dirigirse y llegar a diferentes destinos o bien, a las características de diseño que garantizan las mismas posibilidades de acceso a cualquier parte del entorno construido a personas con capacidades diferentes o movilidad limitada. Un concepto más complejo y completo de la accesibilidad urbana se refiere también a la ubicación de los usos del suelo y las funciones urbanas, en el sentido en que su cercanía e interrelación es determinante para facilitar o dificultar su acceso y para incrementar o reducir los costos que deben asumir las autoridades locales en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras para la movilidad, así como los que deben cubrir cotidianamente los ciudadanos.

Visto así, la movilidad supone más que viajar de un punto a otro: la experiencia, el costo y las consecuencias de diversa índole para los

viajeros y no viajeros; es decir, involucra aspectos cuantitativos y cualitativos sobre esta práctica cotidiana de desplazamiento espacial.

Por lo anterior, es fundamental reconocer que en las ciudades latinoamericanas existe una relación muy cercana entre movilidad cotidiana urbana, accesibilidad y exclusión social, en la cual se deben considerar —además de la infraestructura y el transporte— aspectos socioculturales y demográficos. Esto es así porque la región se caracteriza por ofrecer una baja accesibilidad a personas, funciones urbanas o espacios públicos, y por tener capacidades de movilidad muy limitadas que afectan a la mayoría de los ciudadanos y se convierten en causas de expulsión y segregación social y espacial.

En otros estudios (Iracheta, 2011) hemos señalado que la movilización diaria de las personas es un factor prioritario para la producción y la productividad urbanas, así como para su propia seguridad física y emocional y para el desarrollo de todas sus actividades en la sociedad. En muchas ciudades de América Latina persiste una separación física entre la zona donde se reside y las distintas funciones urbanas, por lo que la infraestructura vial instalada y la organización del transporte público y privado adquieren importancia por ser los medios para la accesibilidad de las personas a dichas funciones.

Si además se considera la falta de estrategias y disciplina por parte de los gobiernos para ordenar y desarrollar las redes viales y las del transporte público, así como para ofrecer alternativas de movilidad no motorizada, una consecuencia relevante es la reducción en la capacidad de movilidad de las personas y, a su vez, una disminución de su acceso a los servicios y bienes urbanos. Estas condiciones influyen de manera negativa en la calidad habitacional de las personas cuando, por motivos de su localización residencial, dificultan su movilidad cotidiana y provocan efectos negativos en su economía, sus relaciones sociales, y su salud física y emocional.

Evidencias de lo anterior son estudios sobre conectividad y accesibilidad de conjuntos de vivienda social en la trama urbana en las regiones metropolitanas de Santiago y de Valparaíso en Chile (Jirón *et al.*, 2004) y en 36 conjuntos habitacionales de 24 ciudades mexicanas (Iracheta, 2015). En ambos casos se destaca que la mayoría de los conjuntos habitacionales se integra solo parcialmente a la trama urbana existente y se han convertido en islas dentro de la ciudad o en su periferia, en muchos casos lejana, lo cual interrumpe la conectividad con el resto del área urbana y con las áreas residenciales aledañas.

La conectividad con los subcentros urbanos se desarrolla principalmente a través de una vía principal con transporte colectivo. Sin embargo, su sola existencia no garantiza la accesibilidad entre las áreas de vivienda y los centros urbanos, ya que depende de la posibilidad de movilidad, el volumen de habitantes a transportar, el costo del transporte y el tiempo de desplazamiento. Las condiciones de la estructura física urbana de gran parte de las ciudades de la región latinoamericana reducen las posibilidades de accesibilidad y movilidad para buena parte de la población.

II. Modos y magnitudes de la movilidad urbana

Pese a las limitaciones de la información sobre modos de transporte de la población en las grandes ciudades de América Latina, se observa un claro predominio del transporte público como medio de movilidad que se evidencia por la realización en 2015 de 0.82 viajes por persona por día (v/p/d) como promedio, frente a 0.55 v/p/d en automóvil individual y 0.50 v/p/d a pie y en bicicleta. Visto como tendencia, entre 2007 y 2015 la tasa promedio anual de crecimiento del primero fue negativa (-1.67%), mientras que la del segundo fue positiva (0.37%), lo cual también destaca que la tasa de crecimiento anual de los v/p/d a pie o en bicicleta, al igual que la de transporte público, sea negativa (-0.34%) (Tabla 7).

Los datos de la proporción de viajes según el modo de transporte confirman lo anterior, ya que en las zonas metropolitanas analizadas, con excepción de Brasilia y en menor medida de Buenos Aires, más de 50% de los viajes se realiza en transporte público masivo; cifra que llega a ser de más de 70% en Ciudad de México, Lima, Montevideo, Panamá, Quito y San Salvador. En la mayor parte de los casos, la calidad de los sistemas de transporte público es baja; lo que afecta de manera directa a la población de menor ingreso y a la vez impulsa el uso del automóvil individual (Tabla 9).

Los datos plantean una profunda paradoja: en prácticamente todas las grandes ciudades de la región, el discurso político otorga prioridad a la movilidad sustentable —entendida como el apoyo al transporte público y a los modos no motorizados—; mientras que las acciones públicas y privadas tienden a favorecer el uso privado del automóvil, así como el alejamiento entre los usos del suelo y las funciones urbanas —como se analiza en los acápites sobre patrón territorial y sobre vivienda social—, siguiendo la lógica mercantil de localización de los usos del suelo donde

resulta más barato para desarrolladores y constructores en lugar de seguir la lógica urbanística y comunitaria de acercar los usos del suelo a la vivienda mediante la ampliación de la autonomía de los barrios, colonias y asentamientos con usos mixtos, así como la integración de los espacios y equipamientos públicos y sociales a fin de reducir las necesidades de movilidad de los residentes.

De ahí que el común denominador en casi todas las metrópolis es el excesivo tráfico vehicular y su correspondiente impacto en la calidad del aire, en la salud de la población, y en el incremento del consumo energético y de los costos de la infraestructura vial. Esto provoca una insuficiencia crónica de dicha infraestructura, especialmente aquella para el transporte público y el no motorizado, aunque también la dedicada al transporte privado, pese a la tendencia a concentrar la inversión pública para ampliarla y mantenerla.

Por otro lado, la infraestructura para el transporte no motorizado aún es muy limitada; en particular la calidad y cobertura de banquetas y veredas para peatones, y la ausencia o deficiencia en la oferta de infraestructura para el uso de las bicicletas (cuando se cuenta con ella, se tiende a concentrar en las áreas urbanas consolidadas). Aunque se han visto avances importantes durante la última década, principalmente en algunas ciudades del Cono Sur y de México, la multimodalidad entre medios de transporte todavía es una asignatura pendiente.

Estas limitaciones se agudizan por el crecimiento desmedido del parque automotor: mientras que en el año 2000, en el conjunto de países de la región latinoamericana había un total de 64.26 millones de vehículos (147 por cada mil habitantes) entre automóviles, vehículos de carga, de transporte público y motocicletas; en 2015 se había triplicado, alcanzando 199.03 millones (318 por cada mil habitantes), lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 7.87%.

Para las zonas metropolitanas analizadas —de las que se cuenta con información—, los datos son 14.5 millones de vehículos en el año 2000 (230 vehículos por cada mil habitantes) y 44.4 millones en 2015 (385 vehículos por cada mil habitantes); con una tasa de crecimiento anual de 7.77% (Tabla 10 y Gráfica 23).

Por tipo de vehículo destacan los automóviles, que representaron 69.12% del parque vehicular de la región con un total de 44.42 millones en el año 2000 y de 111.94 millones en 2015, y crecieron en el periodo a una tasa promedio anual de 6.39%; superada por las motocicletas

(12.83%) y por vehículos de carga (8.52%), mientras que los vehículos de transporte público crecieron a 5.64% al año.

A pesar de la velocidad de crecimiento del número de automóviles —que en el año 2000 representaron 69.12% del parque vehicular total en la región—, su proporción se redujo a 56.24% en 2015; ya que las motocicletas y los vehículos de carga crecieron a tasas superiores.

La gravedad del fenómeno no solo se refleja en estas tasas de crecimiento, que rebasan con mucho el crecimiento poblacional (Tabla 1) e inclusive el de la economía de muchos países y zonas metropolitanas, sino en el predominio del automóvil individual y privado que crece a tasas superiores a los promedios nacionales y metropolitanos de otro tipo de vehículos —solo es superado por las motocicletas, que alcanzan tasas de dos dígitos—, y por encima del crecimiento de los vehículos de transporte público (Gráficas 24, 25 y 26); con lo cual se están dando pasos muy acelerados para agudizar la congestión vehicular urbana, el consumo insustentable e insostenible de energéticos y la ampliación de la brecha de desigualdad socioespacial urbana.

Tabla 9. Número de viajes por habitante por día (v/h/d) según medio de transporte[1] y tasa de crecimiento promedio anual en las zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2007-2015

Zona metropolitana	2007				2015				Tasa de crecimiento 2007-2015		
	Transp. individual	Transp. colectivo	Transp. a pie y en bicicleta	Total v/h/d	Transp. individual	Transp. colectivo	Transp. a pie y en bicicleta	Total v/h/d	Transp. individual	Transp. colectivo	Transp. a pie y en bicicleta
ZM de Asunción	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Bogotá	0.30	0.70	0.30	1.30	0.37	0.70	0.43	1.50	2.66	0.00	4.60
ZM de Brasilia	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Buenos Aires	1.00	0.80	0.20	2.00	0.99	0.79	0.40	2.18	-0.13	-0.16	9.05
ZM de Caracas	0.40	0.90	0.30	1.60	0.46	1.32	0.30	2.08	1.76	4.90	0.00
ZM de la Ciudad de México	0.60	1.30	0.60	2.50	0.42	1.24	0.45	2.11	-4.36	-0.59	-3.53
ZM de Guatemala	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de La Habana	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de La Paz	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Lima	0.40	1.00	0.50	1.90	0.42	1.30	0.56	2.28	0.61	3.33	1.43
ZM de Managua	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Montevideo	0.30	0.80	0.40	1.50	0.74	0.55	0.22	---	11.95	-4.58	-7.20
ZM de Panamá	---	---	---	---	0.58	0.57	0.11	1.26	---	---	---
ZM de Puerto Príncipe	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Quito	---	---	---	---	0.45	1.00	0.30	1.75	---	---	---
ZM de San José	0.30	0.50	0.40	1.20	1.00	0.83	0.40	2.23	16.24	6.54	0.00

Zona metropolitana	2007				2015				Tasa de crecimiento 2007-2015		
	Transp. individual	Transp. colectivo	Transp. a pie y en bicicleta	Total v/h/d	Transp. individual	Transp. colectivo	Transp. a pie y en bicicleta	Total v/h/d	Transp. individual	Transp. colectivo	Transp. a pie y en bicicleta
ZM de San Juan	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de San Salvador	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Santa Cruz de la Sierra	---	---	---	---	0.37	0.48	0.28	1.13	---	---	---
ZM de Santiago	0.80	1.10	1.10	3.00	0.13	0.41	0.51	1.05	-20.32	-11.61	-9.16
ZM de Santo Domingo	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de São Paulo	0.60	0.60	0.70	1.90	0.69	0.67	0.69	2.05	1.76	1.39	-0.18

Promedio	TI 2007	TC 2007	TP/B 2007	Prom. total	TI 2015	TC 2015	TP/B 2015	Prom. total	TC TI 2007-2015	TC TC 2007-2015	TC TP/B 2007-2015
Zonas metropolitanas	0.52	0.86	0.50	1.88	0.55	0.82	0.39	1.78	0.37	-1.69	-0.34

Nota:

[1] Los vehículos que integran los medios de transporte señalados son: transporte individual (automóvil y motocicletas), transporte colectivo (autobuses, microbuses, tren, metro, tranvía y combis).

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del CAF (2007 y 2015).

Tabla 10. Parque vehicular y tasa de crecimiento promedio anual en los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015

País* Zona metropolitana	2000			2015			Tasa de crecimiento	
	Parque vehicular**		Veh./1000 hab.	Parque vehicular**		Veh./1000 hab.	2000-2015	
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Parque veh.	Veh./1000 hab.
ARGENTINA	---	---	---	19,719,449	100.00	457	---	---
ZM de Buenos Aires	---	---	---	4,960,670	25.16	312	---	---
BOLIVIA[1]	443,888	100.00	53	1,574,552	100.00	147	8.85	7.03
ZM de La Paz	130,562	29.41	88	372,263	23.64	220	7.27	6.35
ZM de Santa Cruz de la Sierra	112,086	25.25	86	402,571	25.57	229	8.94	6.79
BRASIL[2]	31,912,829	100.00	182	90,686,936	100.00	436	7.25	6.05
ZM de Brasilia	693,915	2.17	249	1,940,564	2.14	485	7.13	4.57
ZM de São Paulo	5,687,076	17.82	367	12,258,845	13.52	581	5.28	3.12
CHILE[3]	2,176,501	100.00	143	4,751,130	100.00	265	5.37	4.19
ZM de Santiago	887,270	40.77	151	1,768,779	37.23	259	4.73	3.70
COLOMBIA[4]	3,820,866	100.00	95	12,119,782	100.00	251	8.04	6.77
ZM de Bogotá	---	---	---	2,452,875	20.24	263	---	---
COSTA RICA[5]	689,763	100.00	176	1,346,344	100.00	280	4.58	3.17
ZM de San José	283,485	41.10	245	564,142	41.90	418	4.72	3.65
CUBA	---	---	---	473,200	100.00	42	---	---
ZM de La Habana	---	---	---	---	---	---	---	---

País* Zona metropolitana	2000			2015			Tasa de crecimiento	
	Parque vehicular**		Veh./1000 hab.	Parque vehicular**		Veh./1000 hab.	2000-2015	
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Parque veh.	Veh./1000 hab.
ECUADOR[6]	401,112	100.00	32	1,752,712	100.00	109	10.38	8.58
ZM de Quito	---	---	---	389,632	22.23	153	---	---
EL SALVADOR[7]	---	---	---	851,869	100.00	139	---	---
ZM de San Salvador	---	---	---	356,578	41.86	202	---	---
GUATEMALA	---	---	---	2,970,678	100.00	182	---	---
ZM de Guatemala	---	---	---	1,340,682	45.13	400	---	---
HAITÍ[8]	---	---	---	83,170	100.00	8	---	---
ZM de Puerto Príncipe	---	---	---	---	---	---	---	---
HONDURAS[9]	---	---	---	1,350,136	100.00	167	---	---
ZM de Tegucigalpa	---	---	---	508,338	37.65	427	---	---
MÉXICO	15,427,360	100.00	150	40,206,109	100.00	317	6.63	5.13
ZM de la Ciudad de México	3,387,427	21.96	184	10,079,733	25.07	482	7.58	6.67
NICARAGUA[10]	262,363	100.00	52	646,935	100.00	106	6.23	4.89
ZM de Managua	175,759	66.99	126	346,714	53.59	210	4.66	3.46
PANAMÁ[11]	327,632	100.00	108	745,820	100.00	190	5.67	3.84
ZM de Panamá	239,111	72.98	187	501,954	67.30	288	5.09	2.94
PARAGUAY[12]	501,507	100.00	95	1,694,818	100.00	255	8.50	6.88
ZM de Asunción	255,434	50.93	160	806,506	47.59	390	8.01	6.14

País* Zona metropolitana	2000			2015			Tasa de crecimiento	
	Parque vehicular**		Veh./1000 hab.	Parque vehicular**		Veh./1000 hab.	2000-2015	
	Abs.	%	Abs.	Abs.	%	Abs.	Parque veh.	Veh./1000 hab.
PERÚ	1,162,859	100.00	45	2,714,353	100.00	87	5.84	4.50
ZM de Lima	784,658	67.48	101	1,544,213	56.89	155	4.64	2.90
PUERTO RICO[13]	2,184,992	100.00	573	5,164,160	100.00	1486	5.93	6.59
ZM de San Juan	1,499,719	68.64	598	1,703,619	32.99	734	0.86	1.39
REPÚBLICA DOMINICANA	1,294,998	100.00	151	3,612,964	100.00	343	7.12	5.64
ZM de Santo Domingo	---	---	---	1,526,321	42.25	403	---	---
URUGUAY[14]	1,163,086	100.00	350	1,547,540	100.00	451	1.93	1.71
ZM de Montevideo	388,943	33.44	195	544,353	35.18	264	2.28	2.04
VENEZUELA[15]	2,492,000	100.00	102	5,016,000	100.00	161	4.80	3.13
ZM de Caracas	---	---	---	---	---	---	---	---

TOTAL[16]	Parque vehicular 2000	%	Veh / 1000 hab. 2000	Parque vehicular 2015	%	Veh / 1000 hab. 2015	TC parque veh. 2000-2015	TC veh./1000 hab. 2000-2015
Región	64,261,756	100.00	147	199,028,657	100.00	318	7.87	5.34
Zonas metropolitanas	14,525,445	22.60	230	44,369,352	22.29	385	7.77	3.49

Notas:

* Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano corresponden al año más próximo disponible al periodo de estudio (2000 y 2015).

** Incluye automóviles, vehículos de carga (ligera y pesada), transporte público (autobuses, microbús, minibús), motocicletas y otros (ambulancias, fúnebres, cuatrimotos, tricimotos, etc.) que se mantienen en circulación.

[1] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2003.

[2] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2001.

[3] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2003.

[4] Las cifras del parque vehicular nacional del 2000 corresponden al año 2001.

[5] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2002.

[6] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2014.

[7] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2014.

[8] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2014.

[9] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2013.

[10] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2003.

[11] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2002.

[12] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2004.

[13] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2010.

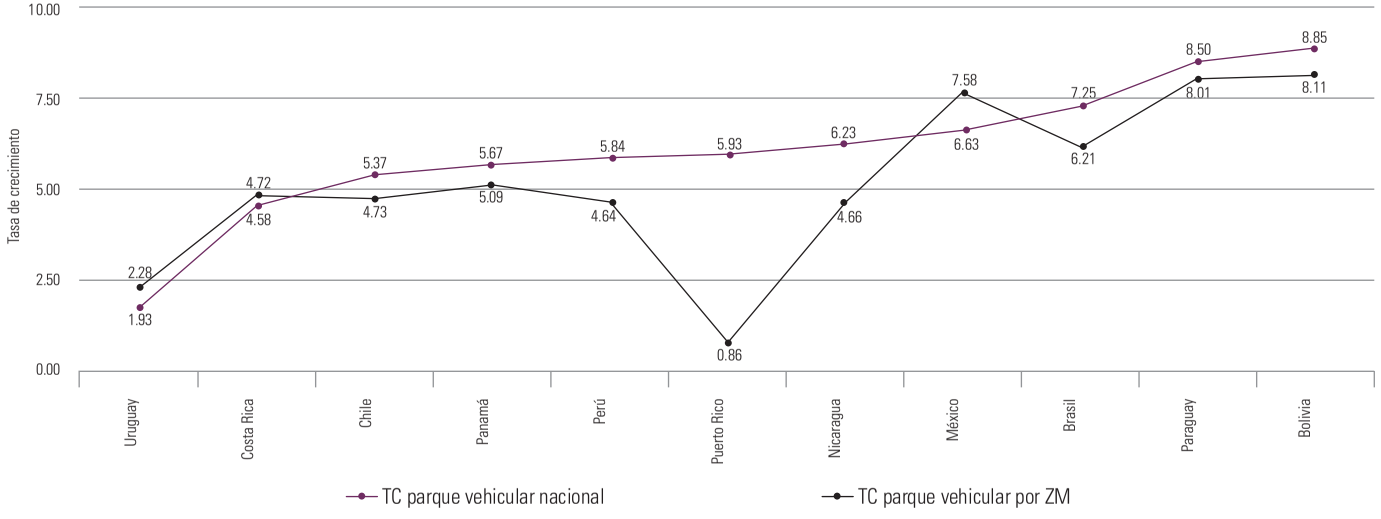
[14] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2012.

[15] Las cifras del parque vehicular nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2011.

[16] Para el cálculo del número de vehículos por cada 1000 habitantes se empleó la cantidad de población de los países y de las zonas metropolitanas con datos disponibles sobre su parque vehicular.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios del Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Tránsito y el CAF (2015).

Gráfica 23. Evolución de la tasa de crecimiento promedio anual del parque vehicular en los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Notas:

Únicamente se presentan datos de aquellos países y zonas metropolitanas con información disponible sobre su parque vehicular para los años 2000 y 2015. Los países y zonas metropolitanas que no cumplieron tal condición no fueron incluidos.

La TC del parque vehicular de las zonas metropolitanas de Bolivia representa el promedio de La Paz y Santa Cruz de la Sierra.

La TC del parque vehicular de las zonas metropolitanas de Brasil representa el promedio de Brasilia y São Paulo.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios del Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Tránsito y el CAF (2015).

Tabla 11. Flota de medios de transporte y tasa de crecimiento promedio anual por países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015

PAÍS/ Zona metropolitana	2000				2015				Tasa de crecimiento 2000-2015			
	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta				
	Abs.				Abs.				Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta
	%				%							
ARGENTINA	---	---	---	---	10,413,343	3,238,672	84,211	5,983,223	---	---	---	---
					100	100	100	100				
ZM de Buenos Aires	---	---	---	---	4,000,222	---	20,261	940,187	---	---	---	---
					38.4		24.1	15.7				
BOLIVIA[1]	158,900	225,462	43,588	15,917	345,827	778,158	114,328	336,221	5.35	8.65	6.67	22.68
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de La Paz	51,900	55,831	20,161	2,659	89,900	185,994	62,112	34,252	3.75	8.4	7.83	18.68
	32.66	24.8	46.25	16.71	26	23.9	54.33	10.19				
ZM de Santa Cruz de la Sierra	40,600	62,189	6,418	2,832	106,139	219,995	13,530	62,906	6.64	8.83	5.12	23.09
	25.58	27.6	14.72	17.79	30.69	28.27	11.83	18.71				
BRASIL[2]	24,140,000	2,747,694	414,212	4,610,527	52,780,178	12,667,720	965,931	24,273,107	5.38	10.78	5.84	11.77
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Brasilia	602,500	39,168	10,927	41,333	1,413,571	248,916	22,373	255,704	5.88	13.19	4.92	12.99
	2.50	1.43	2.64	0.90	2.68	1.96	2.32	1.05				
ZM de São Paulo	4,867,000	339,665	77,295	403,391	9,044,155	1,332,135	261,110	1,621,445	4.24	9.59	8.5	9.77
	20.16	12.36	18.66	8.75	17.14	10.52	27.03	6.68				

PAÍS/ Zona metropolitana	2000				2015				Tasa de crecimiento 2000-2015			
	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta				
	Abs.				Abs.				Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta
	%				%							
CHILE[3]	1,172,600	802,072	160,586	26,318	2,917,992	1,434,448	191,662	173,056	6.3	3.97	1.19	13.45
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Santiago	551,200	258,754	59,236	12,784	1,209,454	403,070	65,791	81,626	5.41	3.01	0.71	13.23
	47.00	32.26	36.89	48.58	41.45	28.10	34.33	47.17				
COLOMBIA[4]	2,181,000	230,274	135,984	1,269,083	4,898,317	417,323	238,939	6,508,761	5.57	4.06	3.85	11.58
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Bogotá	---	---	---	---	1,770,895	---	14,054	667,926	---	---	---	---
					36.20		5.88	10.30				
COSTA RICA[5]	367,800	191,315	12,891	91,883	833,570	212,959	29,872	255,917	5.63	0.72	5.79	7.1
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de San José	---	---	---	---	451,834	---	9,265	103,043	---	---	---	---
					54.20		31.00	40.30				
CUBA	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de La Habana	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ECUADOR[6]	2,081,000	181,902	3,019	7,431	790,398	540,528	11,300	405,173	9.35	7.57	9.25	30.72
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Quito	---	---	---	---	360,102	---	2,879	26,651	---	---	---	---
					45.60		25.50	6.58				

PAÍS/ Zona metropolitana	2000				2015				Tasa de crecimiento 2000-2015			
	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta
	Abs.				Abs.							
	%				%							
EL SALVADOR[7]	---	---	---	---	384,367	301,265	28,392	133,339	---	---	---	---
					100	100	100	100				
ZM de San Salvador	---	---	---	---	198,931	97,254	12,333	47,151	---	---	---	---
					51.80	32.30	43.40	35.40				
GUATEMALA	---	---	---	---	675,615	1,089,096	107,931	1,087,834	---	---	---	---
					100	100	100	100				
ZM de Guatemala	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
HAITÍ[8]	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ZM de Puerto Príncipe	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
HONDURAS[9]	---	---	---	---	414,204	492,529	43,328	396,978	---	---	---	---
					100	100	100	100				
ZM de Tegucigalpa	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
MÉXICO	10,079,800	4,858,545	200,213	289,524	27,171,699	10,067,679	358,072	2,608,659	6.87	5	3.97	15.87
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de la Ciudad de México	2,964,800	344,445	17,836	60,348	8,645,751	866,144	51,351	516,487	7.43	6.37	7.34	15.47
	29.42	7.09	8.91	20.84	31.82	8.60	14.34	19.80				

PAÍS/ Zona metropolitana	2000				2015				Tasa de crecimiento 2000-2015			
	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta				
	Abs.				Abs.				Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta
	%				%							
NICARAGUA[10]	86,000	127,363	13,782	29,324	144,344	206,476	17,861	266,589	3.53	3.29	1.75	15.94
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Managua	75,200	71,629	8,610	17,466	101,259	116,264	9,882	113,314	2.01	3.3	0.93	13.35
	87.46	56.24	62.47	59.56	70.15	56.31	55.33	42.51				
PANAMÁ[11]	224,500	74,247	16,371	12,289	526,582	161,712	29,925	27,302	5.88	5.35	4.12	5.49
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Panamá	181,500	46,091	11,368	---	397,571	73,509	15,332	15,430	5.4	3.18	2.02	***
	80.83	62.08	69.44		75.5	45.46	51.23	56.52				
PARAGUAY[12]	200,800	204,461	10,340	84,610	385,410	267,563	17,674	557,574	4.46	1.82	3.66	13.47
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Asunción	---	---	---	---	227,564	132,021	8,875	195,141	---	---	---	---
PERÚ	716,900	292,924	153,004	---	1,485,780	624,916	433,437	170,220	5	5.21	7.23	***
	100	100	100		100	100	100	100				
ZM de Lima	541,300	144,721	98,625	---	1,065,306	284,813	194,094	36,372	4.64	4.64	4.64	***
	75.5	49.41	64.46		71.70	45.58	44.78	21.37				
PUERTO RICO[13]	2,044,600	113,553	5,639	20,893	2,316,562	2,719,669	5,576	122,351	0.84	23.71	-0.08	12.57
	100	100	100	100	100	100	100	100				

PAÍS/ Zona metropolitana	2000				2015				Tasa de crecimiento 2000-2015			
	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta	Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta				
	Abs.				Abs.				Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta
	%				%							
ZM de San Juan	1,393,000	85,662	4,482	15,003	1,514,678	100,099	4,102	84,739	0.56	1.05	-0.59	12.3
	68.13	75.44	79.48	71.81	65.38	3.68	73.57	69.26				
REPÚBLICA DOMINICANA	501,600	239,629	40,570	504,307	1,130,047	432,823	88,109	1,946,594	5.59	4.04	5.33	9.47
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Santo Domingo	---	---	---	---	660,240	228,222	51,790	575,029	---	---	---	---
						52.7	58.8	29.5				
URUGUAY[14]	647,300	64,361	11,837	439,578	690,933	97,923	11,252	747,432	0.44	2.85	-0.34	3.62
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Montevideo	246,.5	18,264	4,507	119,724	283,728	17,746	4,621	238,258	0.95	-0.19	0.17	4.72
	38.07	28.38	38.08	27.24	41.06	18.12	41.07	31.88				
VENEZUELA[15]	1,688,000	582,000	24,000	198,000	3,635,000	1,294,000	49,000	38,000	5.27	5.5	4.9	-10.47
	100	100	100	100	100	100	100	100				
ZM de Caracas	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

TOTAL	Automóvil 2000	Veh. de carga 2000	Transp. público 2000	Motocicleta 2000	Automóvil 2015	Veh. de carga 2015	Transp. público 2015	Motocicleta 2015	Tasa de crecimiento 2000-2015			
	Abs.				Abs.				Automóvil	Vehículo de carga	Transporte público	Motocicleta
	%				%							
Región	44,417,500	10,935,802	1,246,036	7,599,684	111,940,168	37,045,459	2,826,800	46,038,330	6.39	8.52	5.64	12.83
	100	100	100	100	100	100	100	100				
Zonas metropolitanas	11,515,200	1,466,419	319,465	675,540	31,541,300	4,306,182	823,755	5,615,661	6.98	7.48	6.55	15.25
	25.92	13.40	25.64	8.89	28.18	11.62	29.14	12.20				

Notas:

* Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano corresponden al año más próximo disponible al periodo de estudio (2000 y 2015).

[1] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2003.

[2] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2001.

[3] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2003.

[4] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2001.

[5] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2002.

[6] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2014.

[7] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2014.

[8] No fue posible obtener datos.

[9] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2013.

[10] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2003.

[11] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2002.

[12] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2000 corresponden al año 2004.

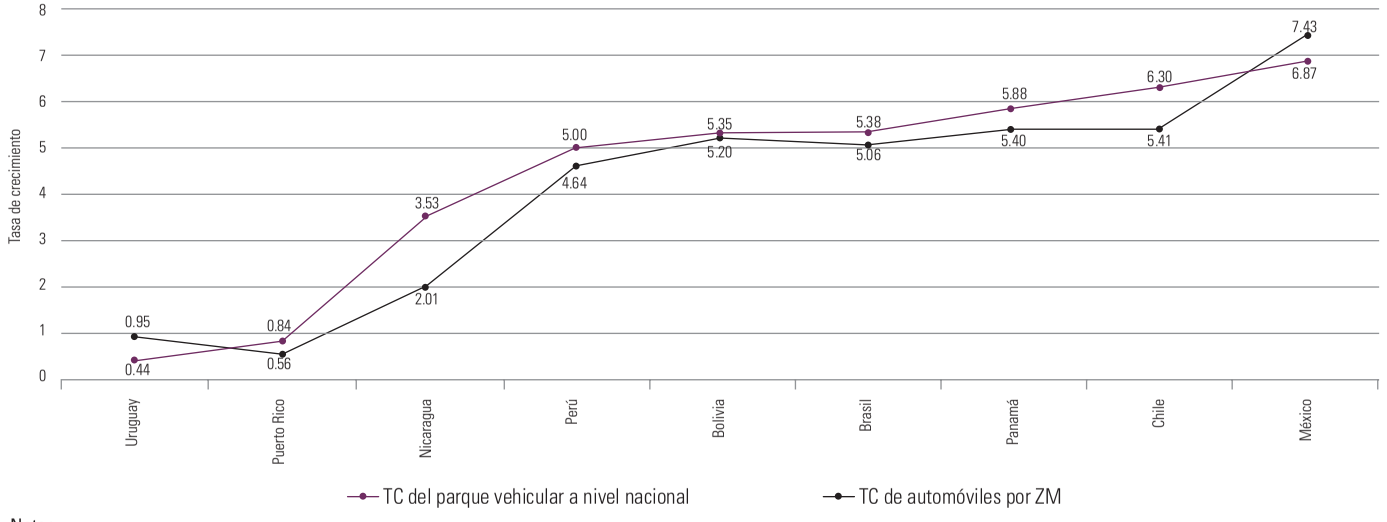
[13] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2010.

[14] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2012.

[15] Las cifras de la flota de medios de transporte nacional y metropolitano del 2015 corresponden al año 2011.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios del Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Tránsito y el CAF (2015).

Gráfica 24. Evolución de la tasa de crecimiento promedio anual de automóviles en circulación de los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Notas:

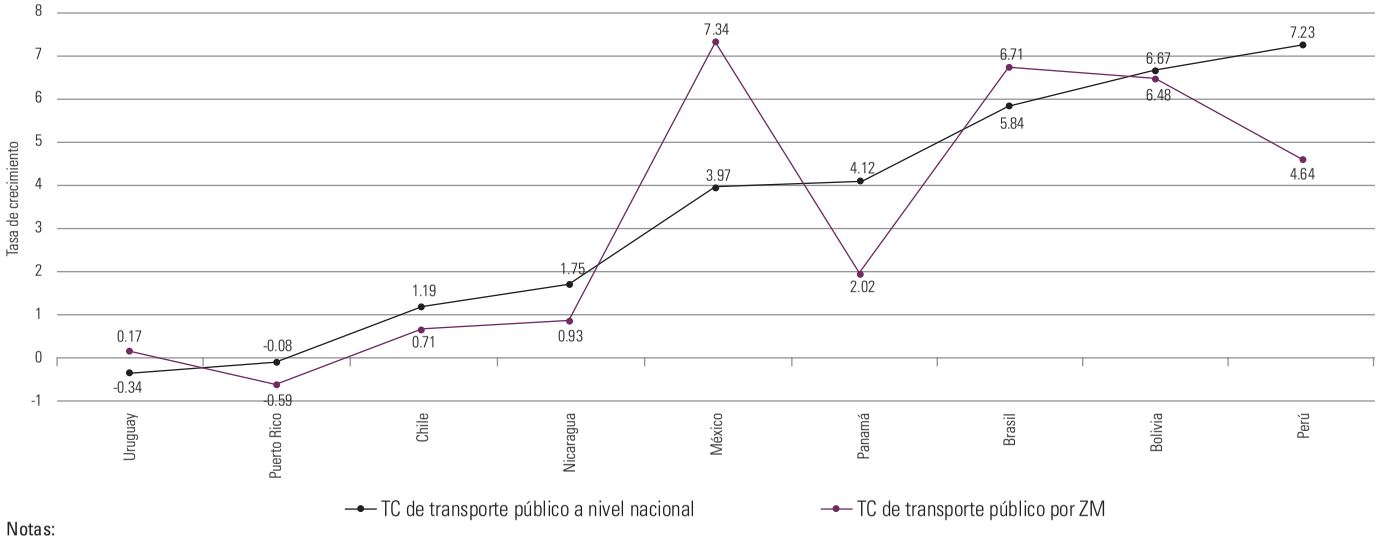
Únicamente se presentan datos de aquellos países y zonas metropolitanas con información disponible sobre el número de automóviles en circulación para los años 2000 y 2015. Los países y zonas metropolitanas que no cumplieron tal condición no fueron incluidos.

La TC del número de automóviles de las zonas metropolitanas de Bolivia representa el promedio de La Paz y Santa Cruz de la Sierra.

La TC del número de automóviles de las zonas metropolitanas de Brasil representa el promedio de Brasilia y São Paulo.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios del Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Tránsito y el CAF (2015).

Gráfica 25. Evolución de la tasa de crecimiento promedio anual de unidades de transporte público en circulación de los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Notas:

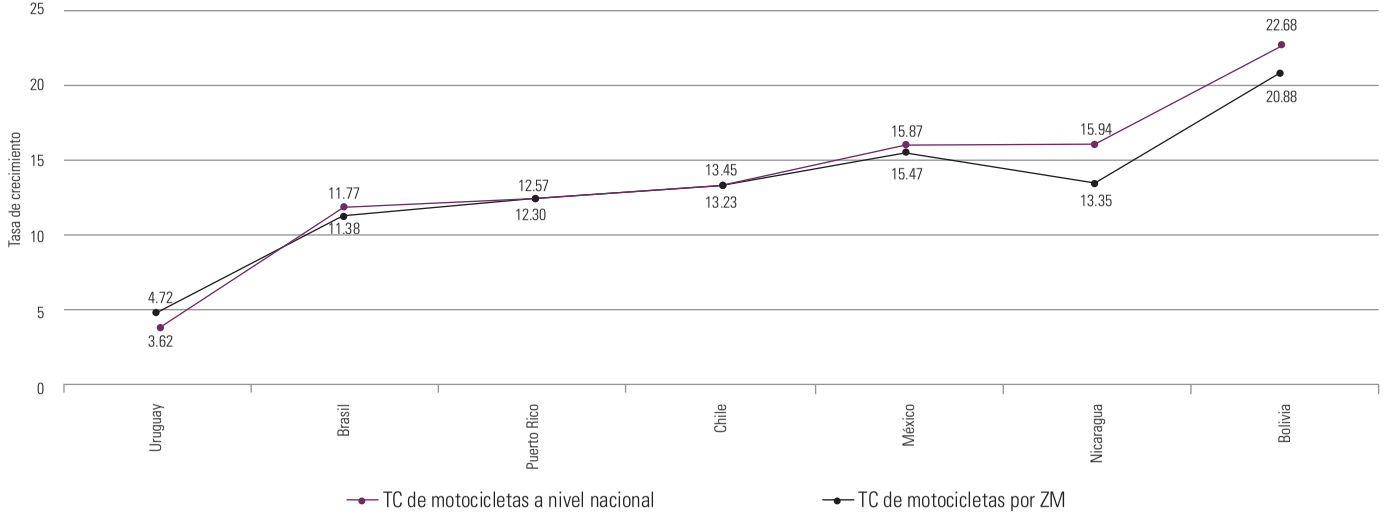
Únicamente se presentan datos de aquellos países y zonas metropolitanas con información disponible sobre el número de unidades de transporte público en circulación para el año 2000 y 2015. Los países y zonas metropolitanas que no cumplieron tal condición no fueron incluidos.

La TC de unidades de transporte público de las zonas metropolitanas de Bolivia representa el promedio de La Paz y Santa Cruz de la Sierra.

La TC de unidades de transporte público de las zonas metropolitanas de Brasil representa el promedio de Brasilia y São Paulo.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios del Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Tránsito y el CAF (2015).

Gráfica 26. Evolución de la tasa de crecimiento promedio anual de motocicletas en circulación de los países y zonas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2000-2015



Notas:

Únicamente se presentan datos de aquellos países y zonas metropolitanas con información disponible sobre el número de motocicletas en circulación para el año 2000 y 2015. Los países y zonas metropolitanas que no cumplieron tal condición no fueron incluidos.

La TC de motocicletas de las zonas metropolitanas de Bolivia representa el promedio de La Paz y Santa Cruz de la Sierra.

La TC de motocicletas de las zonas metropolitanas de Brasil representa el promedio de Brasilia y São Paulo.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios del Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Tránsito y el CAF (2015).

CAPÍTULO IV

El gobierno de las ciudades

a. El problema de la legitimidad y capacidad gubernamental

Como argumenta Martner (2018, p. 59),

> las instituciones públicas enfrentan en la actualidad en América Latina y el Caribe severas pérdidas de legitimidad, las que provienen en buena medida de limitaciones en su capacidad de hacer valer las normas del derecho por sobre intereses particulares y la captura por poderes económicos privados. La economía ilegal ha crecido en importancia y alimenta circuitos financieros en la sombra que condicionan a las instituciones democráticas. Las asignaturas pendientes en materia de pactos de gobernabilidad que fortalezcan la democracia incluyen la incapacidad de poner en práctica agendas sólidas de

> desconcentración del ingreso y los activos económicos, problemas institucionales que afectan el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, hiperpresidencialismos e intentos de eternización en el poder, limitaciones a la libertad de expresión, funcionamientos deficientes de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, corrupción y clientelismo en los órganos públicos, falta de equidad de género, y graves problemas de inseguridad ciudadana, todo lo cual genera malestar social y distanciamiento con la democracia como orden político.

Estas pérdidas de legitimidad del Estado y las instituciones políticas se asocian directamente con la urbanización, en la medida que más de 80% de la población de la región es urbana y es principalmente en las ciudades donde se dirimen las diferencias políticas; además, el fenómeno mismo de urbanización está íntimamente relacionado con las pérdidas de legitimidad anotadas. Desde esta perspectiva, hay cuando menos cinco grandes retos en el gobierno de las ciudades latinoamericanas: el primero, de orden político-ideológico; el segundo, de orden operacional; el tercero, la lejanía entre el gobierno y las comunidades; el cuarto, la metropolización como resultado de un patrón de expansión espacial de las ciudades; y el quinto, las limitaciones de la información.

En relación con el primer reto destaca la abdicación de algunos gobiernos nacionales y locales de diversas responsabilidades en el desarrollo urbano a favor de otros actores sociales; entre los cuales destacan los mercados, como hemos reportado más ampliamente en otros capítulos.

En cuanto al segundo, se evidencian las limitaciones de la gobernabilidad en las ciudades por las magras capacidades institucionales de los gobiernos, por la persistencia de los enfoques sectoriales desconectados entre sí y entre cada ámbito de gobierno y, como consecuencia, por las grandes dificultades para alcanzar una coordinación intersectorial e intergubernamental. A estos problemas se suman sistemas de planificación de las ciudades y procesos de decisiones que en muchos casos no se fundamentan en un análisis territorial. Estas falencias impiden que los gobiernos prioricen los diferentes espacios que conforman las ciudades y los traten de manera integrada.

Con respecto al tercer reto sobresale la baja participación social en las decisiones que afectan a las comunidades, a pesar de que representa

un recurso esencial para la gestión corresponsable de políticas públicas urbanas.

En relación con el cuarto reto, se observa un aceleramiento del proceso de metropolización en la región como consecuencia de un patrón de expansión de muy baja densidad de las ciudades que "invade" las jurisdicciones político-administrativas vecinas a la ciudad central (municipios, departamentos o comunas); lo cual agudiza la especulación inmobiliaria, la movilidad intraurbana y la segregación socioespacial de grupos de bajo ingreso sin que se desarrollen suficientes y/o adecuadas estrategias o instrumentos de coordinación metropolitana entre las jurisdicciones político-administrativas que la conforman. Como se reconoce en la zona metropolitana de Santiago de Chile, ningún estamento del gobierno urbano mira a la ciudad y a la metrópoli en su conjunto, lo que provoca duplicidades, islas y contradicciones en los procesos de planificación y en la toma de decisiones (Elgueta, 2017). Esta situación se reconoce de igual forma en la gran Ciudad de México (Iracheta, 2009).

Finalmente, el quinto reto se refiere al conjunto de limitaciones de información que enfrentan las ciudades para desarrollar procesos de análisis, de monitoreo y de evaluación de las políticas. En América Latina y el Caribe hay diversas plataformas de indicadores regionales promovidas por ONU-Hábitat, como el Índice de Prosperidad Urbana (CPI por sus siglas en inglés); los ODS; la Unión Interamericana para la Vivienda (Uniapravi), una organización privada asociada al BID que analiza y promueve políticas públicas sobre desarrollo urbano y vivienda; y la Plataforma Urbana y de Ciudades que desarrollan CEPAL, ONU-Hábitat y MINURVI para dar seguimiento y evaluar el avance en la ejecución del Plan de Acción Regional (PAR) a fin de aplicar la NAU. Adicionalmente, el Banco Mundial, la OCDE y otras instituciones multilaterales desarrollan sistemas de información, aunque sus datos e indicadores tienden a ser repetitivos y no siempre coordinados, lo cual evidencia la falta de esfuerzos colaborativos entre las diferentes plataformas que permitan la construcción de una red de redes y de los instrumentos de comunicación necesarios, aprovechando las TIC.

Los análisis sobre las capacidades estadísticas nacionales para producir los indicadores urbanos de los ODS realizados por la CEPAL —presentados en el Foro de los Países, Ciudad de México, en abril de 2016— muestran que se ha avanzado en la creación de un marco global

con su grupo de indicadores y también en materia de cómo hacer las mediciones para los 232 indicadores de los ODS en 43 países de la región. Sin embargo, persisten muchas limitaciones: la falta de definición, consenso y adopción de estándares y definiciones para la generación de información comparativa; las debilidades de las instituciones responsables de la estadística nacional; la falta de institucionalidad para la producción de información orientada al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano, especialmente a nivel local (municipio); la baja articulación entre actores sociales y escalas espaciales, así como la indefinición de roles de cada actor en el desarrollo urbano; la debilidad de los instrumentos tradicionales de recolección de datos e información, y los registros administrativos no explotados para fines estadísticos; la baja capacidad gubernamental y social para el análisis espacial; y las limitaciones en la transparencia y acceso a la información pública sobre las ciudades, al ser asumida por muchos gobiernos como un bien privado y/o restringido.

La propuesta de creación de un **observatorio regional** promovido por la CEPAL permitiría articular hacia arriba lo global y hacia abajo lo urbano. Entre las oportunidades que ofrece, se ha planteado la posibilidad de que incluya una Evaluación del Desempeño Espacial Urbano, como la Evaluación del Desempeño Ambiental (EDA) diseñada por la OCDE, basada en encuestas y entrevistas a expertos que establecerían el grado de desempeño de cada ciudad (*peer review*). Otro elemento a considerar es el CPI como línea de base para evaluar el avance de cada ciudad hacia estadios de prosperidad.

Finalmente, además de datos, la plataforma del observatorio podría medir proyectos urbanos; lo que significaría contar con un catastro de proyectos. La plataforma podría concentrar y centralizar toda la información, conformándose en una especie de "Google" para los usuarios o en el lugar con los *links* que conduzcan a la mejor información, donde quiera que se encuentre.

b. La tendencia a la erosión de "lo público"

En los cinco grandes retos del desarrollo urbano antes mencionados, el sector público mantiene altos grados de intervención y responsabilidad. Si se agrega que los gobiernos son dueños de grandes extensiones

de tierra, especialmente en ciudades medias, hay una oportunidad para ordenar el crecimiento urbano y para reducir la especulación con el suelo urbano (Jordán, 2003, p. 57).

Como asegura Martner, "la acumulación ilimitada de capital tiende a subordinar a las instituciones del Estado y su capacidad de representar la voluntad social colectiva, con la consecuencia de la reducción de la democracia a la impotencia, incluyendo las democracias locales, la desarticulación del tejido social y la degradación progresiva de los ecosistemas locales y globales" (2017, p. 14).

La caída del modelo soviético provocó presiones desde la política hacia la conformación de un modelo unipolar caracterizado por la tendencia al predominio de estructuras socioeconómicas y políticas fundadas en un capitalismo neoliberal y ultraconservador, por un reconocimiento de las culturas occidental y cristiana como dominantes, y por gobiernos democráticos limitados a procesos representativos y no participativos.

Como resultado de estas tendencias, en buena parte de las ciudades latinoamericanas se ha favorecido la propensión de los gobiernos hacia modelos políticos menos públicos y más empresariales, con lo cual se trasladan los principios y procedimientos de las empresas privadas a la "cosa pública" (del gerencialismo al empresarialismo) y se convierte en clientes y consumidores a quienes por ley son ciudadanos —y por ello, con derechos en la ciudad—; además de privatizar de manera creciente los servicios básicos urbanos.

A estas tendencias se agrega la ruptura entre las expectativas sociales y la política, derivada del incumplimiento bastante generalizado de las promesas y compromisos que los partidos políticos, los candidatos a gobiernos locales, los políticos y funcionarios actuantes han ofrecido a los ciudadanos. Esto ha provocado situaciones críticas como la "participación" violenta de organizaciones de la sociedad y ciudadanos que, a través de movimientos sociales con expresiones diversas, exigen vivienda, servicios y transportes públicos, entre muchas otras demandas que buena parte de los gobiernos de las ciudades no alcanzan a cumplir.

Esta crisis de la política se ha agudizado por los cambios demográficos y territoriales que han enfrentado las ciudades en la región latinoamericana; mismos que han provocado transformaciones en los actores sociales y en el gobierno de las ciudades porque la madurez demográfica, el envejecimiento de la población, y las migraciones y la expansión

dispersa e insustentable de las ciudades han llevado a muchos gobiernos urbanos a situaciones límite por falta de recursos y de capacidades para enfrentarlos; así como a la recentralización de recursos y de muchas decisiones en los gobiernos nacionales, lo cual ha erosionado las funciones de los gobiernos locales. Al tiempo, gobiernos de grandes ciudades se han consolidado, incentivado y han ampliado sus vínculos con otras ciudades conformando redes de intercambio que han empoderado a sus gobernantes.

Todo esto ocurre en una tipología de ciudades muy heterogénea en América Latina ya que, como sostiene Carrión (2013, p. 21),

> la heterogeneidad de los tipos urbanos y la dinámica de la urbanización latinoamericana demandan gobiernos próximos a esta realidad bajo tres premisas: no es posible tener un modelo único de gobierno para este universo de situaciones urbanas, tampoco construir marcos institucionales rígidos frente a situaciones cambiantes y, menos aún, profundizar en las relaciones gubernamentales interurbanas con municipios enclaustrados. De allí el desafío de contar con gobiernos locales que se adecuen al cambio de la realidad urbana —como actores proactivos y privilegiados— para que impriman dirección al proceso, en tanto sujeto institucional con voluntad política [protagonismo] (...). [En este sentido] América Latina vive una nueva forma de proximidad entre política y sociedad [en la que] emerge el municipio como actor institucional fundamental y como núcleo central de la representación e identidad de la sociedad local para el ejercicio del gobierno de la ciudad. Por ello no es casual el surgimiento de nuevos liderazgos como los femeninos, dirigentes barriales, religiosos, indígenas, jóvenes.

Sin embargo, la lucha por ubicar al municipio como el centro del gobierno de las ciudades enfrenta varios desafíos. Estos derivan, por una parte, de los nuevos patrones territoriales urbanos entre los cuales destaca la conformación de las metrópolis y las ciudades-región o megalópolis, cuyos municipios forman parte de sistemas urbanos complejos donde la cooperación y la coordinación intermunicipal se vuelven vitales para gobernar, administrar y planificar de manera integrada dichos conglomerados urbanos. Por otra parte, los municipios latinoamericanos enfrentan procesos de reversión de la descentralización administrativa

con fuertes impactos en sus capacidades de gobierno. De acuerdo con Cravacuore (2017, p. 6) son cuatro las manifestaciones políticas de este proceso:

> La primera, la recentralización competencial en favor del nivel nacional o intermedio; si en el pasado se descentralizaron recursos y atribuciones en favor de los municipios, hoy los gobiernos buscan recuperarlas para sí o, en un proceso de redistribución competencial, en favor de otro nivel (...). [La] segunda (...) es la aparición de sistemas alternativos de gestión territorial. De mayor nivel de dificultad para reconocerlos, suelen estructurarse redes de movimientos políticos o sociales afines al partido de gobierno que desarrollan sus acciones en el territorio, compitiendo funcionalmente con la institucionalidad municipal. Esta manifestación puede combinarse con la primera, pues algunas de las competencias recentralizadas suelen asignarse a actores públicos afines al nivel de gobierno. Una tercera, la retención —total o parcial— de partes de las regalías que, por la explotación de recursos naturales no renovables —como el petróleo, el gas, los minerales— beneficiaban a los territorios favorecidos con ellos. [La] cuarta es la reducción de las transferencias presupuestarias regulares, aplicada en todos los países latinoamericanos. El incremento de los presupuestos nacionales, originado en el aumento del valor de las exportaciones de materias primas en la primera década del siglo, permitió que los Estados contaran con más fondos para transferir recursos extraordinarios, bajo el formato de decisiones discrecionales —en la búsqueda de la obediencia política de los alcaldes— o de contratos-proyecto más objetivamente asignados, aunque de manera no menos condicionada.

Otros procesos han impactado a los gobiernos locales urbanos. La consolidación de la globalización impulsó actividades económicas urbanas, procesos descentralizadores y de privatización, lo cual abrió espacios nuevos de cooperación público-privada y de reorientación de las políticas públicas desde perspectivas de mercado; amplió el espacio de decisiones de localización a las empresas desarrolladoras, constructoras y financiadoras de viviendas y edificios de todo tipo; y dio pie al empresarialismo como signo de la íntima relación entre los gobiernos y la iniciativa privada.

La revolución de los transportes, las telecomunicaciones y las TIC ha impactado también los patrones territoriales de las ciudades y sus gobiernos; no solo por las posibilidades de "ubicuidad" de los usos del suelo y la consecuente reducción de la fricción de la distancia y la expansión dispersa de las áreas urbanas, sino por las presiones de cambio en los gobiernos hacia la instauración de modelos del tipo "Ciudad inteligente" (*Smart Cities*).

Estos procesos exigen un replanteamiento del papel del Estado en el desarrollo urbano y en el ordenamiento territorial y ambiental que tenga como objetivo transformar las condiciones estructurales que están deteriorando la democracia, las cuales facilitan el incremento en la acumulación de la riqueza y del capital, desvalorizan el trabajo y depredan los ecosistemas y el Estado de derecho. Esto se logrará mediante instituciones democráticas participativas y representativas, siendo en los Estados-nación y en los espacios locales donde —en primer lugar— se deben arraigar los procesos de cambio para un nuevo pacto social y con la Tierra.

Se podrán dar pasos hacia estas transformaciones a partir de alianzas mayoritarias y mediante consensos alrededor del fortalecimiento de la función pública, de manera que el Estado recupere su función de regulación y de defensa de lo que es de todos (lo comunitario); abandonando así la tolerancia a la especulación, a las ganancias ilegítimas, al extractivismo y particularmente a la corrupción (Martner, 2017, pp. 14-15).

CAPÍTULO V

Los cambios internacionales y su impacto en la urbanización

a. Nuevos enfoques

Ante un escenario internacional caracterizado por profundas transformaciones de escala global, muchas veces contradictorias y de las que apenas tenemos información parcial, un tema central que enfrentan las sociedades latinoamericanas es el grado de libertad que tienen para "alterar su matriz productiva y de consumo hacia una organización social y económica más equitativa en el acceso a bienes y servicios, más comprometida con la utilización sostenible de los recursos naturales, y orientada hacia la libertad de 'la búsqueda de la buena vida' por cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas" (Ventura-Dias, 2017, p. 2).

Desde la década de 1990 la globalización se ha convertido en un tema recurrente en los estudios urbanos y en la gestión de las ciudades. No obstante el creciente intercambio e interdependencia entre ciudades

de distintos países, la apertura más profunda de los mercados ocurrida durante dicha década provocó una coyuntura que cuestiona los enfoques que ponen por delante las percepciones de la globalidad; sobreponiéndose la autonomía local.

En este contexto han surgido diversos documentos internacionales que expresan principios y compromisos y que han sido firmados por muchos países, ciudades y organizaciones multilaterales; en los cuales se ha buscado un modelo universal de ciudad y de sociedad que, además de garantizar diversos derechos, respete también las peculiaridades locales.

Además de la ya mencionada Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad destacan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la ONU en septiembre de 2015; la NAU promovida por ONU-Hábitat y aprobada en Quito en noviembre de 2016; y las propuestas y actuación de las agencias multilaterales de fomento o de financiamiento (Banco Mundial, BID, OCDE y otras), que también han ampliado su presencia e importancia en las decisiones sobre la gestión local de las ciudades de América Latina y por ello han contribuido también a la construcción de una agenda internacional que se pretende sea asumida por las naciones de manera que sea única para un mundo globalizado y urbano.

Si bien la diferencia entre lo comprometido en los documentos y lo realmente logrado es muy grande; varios de esos documentos han difundido principios avanzados, progresistas y acordes —al menos en el discurso fundamental— con los objetivos de la transformación social-ecológica que requiere América Latina.

I. La Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS

Esta agenda aprobada por los 193 Estados miembro de la ONU pretende ser una hoja de ruta para el mundo y, como define la CEPAL, "presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros" (CEPAL, 2015, p. 5).

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible[20] han sido asociados a la Agenda 2030 con el propósito de que su conocimiento permita ubicar puntos de salida y formular visiones integrales y de largo plazo para el desarrollo sostenible, debido a su enfoque como instrumentos de planificación y evaluación de políticas públicas y de acciones de la sociedad.

La Agenda y los ODS[21] han sido presentados como una oportunidad para cambiar los patrones de producción y consumo, el manejo de la energía y el ambiente, porque el mundo ha llegado a una nueva época en la que es necesario "transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo" (CEPAL, 2015, p. 8). Por su enfoque integral, comprenden una visión de desarrollo sostenible con sus dimensiones económica, social y ambiental que se espera sea aplicada hacia 2030.

Como afirma CEPAL (2015, p. 8), la Agenda pone "la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente", y se conforma en un compromiso mundial en el marco de una "alianza mundial reforzada".

20. Los 17 ODS (que se integran por 169 Metas) son: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible. 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y niñas. 6. Garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos. 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. 10. Reducir la desigualdad en y entre los países. 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica. 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

21. En 2015 se aprobaron también la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, que en conjunto han sido vistos por la ONU como una gran oportunidad de transformación a nivel global.

Tomando como base esta Agenda y los otros acuerdos globales suscritos por los Estados miembro de la ONU, la CEPAL ha establecido un conjunto de prioridades para apoyar su implementación partiendo de un reconocimiento de las particularidades de la región latinoamericana y las que existen dentro de ella, desde los niveles subregionales hasta los nacionales, así como del reconocimiento de la necesidad de fortalecer a las instituciones regionales a fin de establecer puentes entre los ámbitos global y nacional. Dichas prioridades son (CEPAL, 2015, pp. 11-12):

- La centralidad de la igualdad.
- La promoción de una integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales.
- El cambio estructural progresivo que aumente la incorporación de conocimiento en la producción, garantice la inclusión social y permita avanzar en una senda de crecimiento bajo en carbono mediante un gran impulso ambiental.
- El análisis de aspectos clave del financiamiento para el desarrollo y la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba (como el financiamiento tradicional y los mecanismos innovadores para el cierre de brechas, y la transferencia de tecnología y el comercio justo), incluidos el alivio de la deuda en el Caribe, el combate a los flujos ilícitos y la reducción de la evasión y elusión fiscales.
- La diversificación de la matriz productiva, con inversiones públicas y privadas que hagan viables los patrones de producción, consumo y energéticos con menores emisiones de carbono, la economía circular y las ciudades inteligentes.
- El avance en la innovación tecnológica, la economía digital y la sociedad de la información.
- La construcción de capacidades a través de la educación de calidad, la universalización de la protección y la economía del cuidado, la creación de empleo con derechos y la provisión de mejores bienes públicos.
- La gobernanza de los recursos naturales.
- El fortalecimiento de la acción e integración regionales en las áreas productiva, comercial, tecnológica, fiscal, financiera, de infraestructura y en las cadenas de valor de bienes y servicios ambientales.
- El acceso a la información y la participación ciudadana.

- La reafirmación de la relevancia de las instituciones y la redefinición de la ecuación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.
- La cooperación Sur-Sur y el apoyo al crecimiento de los países de renta media.
- La promoción de diálogos y foros con múltiples partes interesadas para favorecer la coherencia y legitimidad en materia de políticas.
- La coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional.
- La democratización de la toma de decisiones en foros globales financieros y comerciales, y la promoción del acceso de los países en desarrollo a dichos foros.

Desde la óptica territorial y urbana destaca el Objetivo 11 de los ODS, "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (CEPAL, 2015, pp. 35-36); porque es un objetivo específicamente urbano que intenta conformar una visión más integrada del fenómeno urbano, lo que no se había logrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Rescata los problemas comunes de las ciudades como la congestión, la falta de recursos para ofrecer servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de las infraestructuras; y particularmente en el subcontinente latinoamericano se destaca la persistencia de la pobreza y la desigualdad que deja a millones de personas al margen de los beneficios de la urbanización y la prosperidad que pueden ofrecer las ciudades.

Se proponen metas que parten desde asegurar el acceso de todos a viviendas, a servicios básicos adecuados y a transporte público; hasta aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, y la planificación participativa; proteger el patrimonio natural y construido; reducir sensiblemente el número de muertes, particularmente de personas pobres y vulnerables causadas por desastres naturales, y reducir el impacto ambiental negativo derivado de la contaminación del aire y los desechos; proporcionar acceso a espacios públicos y zonas verdes seguros, inclusivos y accesibles, en particular para mujeres, niños, discapacitados y ancianos; apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales entre ciudades, fortaleciendo la planificación; incrementar el número de ciudades que adopten políticas para mejorar la inclusión, el uso eficiente de recursos, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la resiliencia ante desastres; y proporcionar apoyo a los países menos adelantados para la construcción de edificios sostenibles y resilientes.

En los otros 16 objetivos de la Agenda se hace referencia de manera indirecta a temas urbanos. Esto resulta obvio si se considera que el mundo se ha transformado en uno mayormente urbano; sobre todo América Latina donde —por ser la región más urbanizada y más desigual del planeta— los grandes problemas de pobreza, contaminación, inseguridad y de marginación social en general tienen mayor magnitud en las ciudades y son más visibles, sin demérito de los grandes retos que enfrenta el medio rural.

Para ejecutar esta Agenda en la región latinoamericana, la CEPAL alienta la creación de alianzas entre los gobiernos, la iniciativa privada y la sociedad civil; respaldadas en principios, valores, visiones y objetivos compartidos que ponen por delante a las personas y al planeta, y que deben aplicarse a nivel multiescalar desde el ámbito mundial hasta el local. En este contexto, se definen medidas urgentes con el fin de aprovechar los recursos financieros globales para avanzar en transformaciones que nos acerquen al cumplimiento de los ODS, entre las que destacan la energía sostenible, la infraestructura, el transporte y las TIC. Esto implica cambios y reformulaciones en las reglas, los incentivos y la vigilancia, en particular de auditoría y fiscalización (CEPAL, 2015, p. 47).

El círculo se cierra con acciones para alcanzar la coherencia legal, institucional y normativa entre países y ciudades, así como la generación de instrumentos de información y medición (sistemas de indicadores y mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión) (CEPAL, 2015, p. 49).

Como ocurre con otras importantes agendas mundiales promovidas por la ONU, la Agenda 2030 y sus ODS dependen en gran medida de la voluntad política que tengan los Estados miembro para aplicarla. En este contexto, la propia institución mantiene una estrategia política e ideológica que se caracteriza por reconocer los problemas y desmenuzarlos pero sin cuestionar sus causas, que han sido históricamente determinadas y de las cuales destacan dos: por una parte, el modelo de producción capitalista neoliberal y su matriz de producción, distribución y consumo global dominante y extractivista; y por la otra, las políticas que aplican los gobiernos y las empresas privadas. Ambas representan barreras fundamentales que reducen sensiblemente las posibilidades de cumplimiento de las metas asumidas, como ya ocurrió con los ODM.

La Nueva Agenda Urbana (NAU)

A partir de la primera década del siglo XXI surgen movimientos sociales fuertemente asociados a la urbanización y una creciente concientización internacional del fenómeno urbano; una vez que se reconoce oficialmente, a partir de 2007 (ONU-Hábitat), que más de la mitad de la población mundial radica en ciudades y que la población de bajo ingreso —actual y esperada en el futuro— tiende de manera creciente a ser mayoritaria en muchos países, sobre todo en los latinoamericanos.

Estos fenómenos llevaron a ONU-Hábitat a denominar dichos procesos como la "urbanización de la pobreza", y a concentrar sus esfuerzos en la promoción de acciones para reducir la inequidad y pobreza urbanas; procesos que han culminado con la aprobación de la NAU que fue presentada en la reunión cumbre de los asentamientos humanos en el mundo, Hábitat III, realizada en noviembre de 2016 en Quito, Ecuador.

La NAU se alimenta de la suscripción de la Agenda 2030 y sus ODS. Como ya se comentó, la sustitución de los ODM por los ODS permitió alcanzar un claro reconocimiento del papel de las ciudades en el desarrollo pues se identificó un Objetivo (el 11) como específicamente urbano y se concretó un conjunto de indicadores en el resto de los ODS con claro enfoque urbano. Con ello adquiere gran relevancia la identificación —desde la perspectiva del desarrollo de las ciudades— de las prioridades, acciones y compromisos de cada actor social para darles cumplimiento.

Una vez que fue aprobada la NAU; CEPAL, ONU-Hábitat y MINURVI elaboraron el Plan de Acción Regional para la Nueva Agenda Urbana 2016-2036 (CEPAL, 2017), que se presentó formalmente en la Conferencia de las Ciudades en octubre de 2017. El PAR pretende, además de cumplir la NAU, reforzar el cumplimiento de los ODS; ya que alrededor de 50% de las metas de sus 17 objetivos se vincula directamente con la NAU.

El PAR destaca varios ejes: la Reforma Urbana, que promueve una nueva legislación en los países; el rescate de la planificación urbana desde una perspectiva que la aterriza en proyectos urbanos, incluyendo el diseño de las ciudades; el financiamiento del desarrollo urbano desde la economía de las ciudades; y el reconocimiento de lo local como sujeto del desarrollo urbano.

Con el propósito de cumplir el PAR, se agrega un sistema de seguimiento y monitoreo del avance de las políticas públicas y de los fenómenos

urbanos a través de la Plataforma Urbana y de Ciudades para América Latina y el Caribe; integrada por un foro para el diálogo sistemático sobre el avance de la agenda desde una perspectiva del futuro urbano de la región, así como por un Observatorio Urbano como instrumento de diálogo y cooperación Sur-Sur.

En el contexto de la Agenda 2030, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) desarrolla un conjunto de acciones de colaboración y cooperación entre grandes ciudades y metrópolis sobre diversos temas de orden económico, social, ambiental y espacial cuyos ejes de trabajo y compromisos comprenden el cumplimiento de los ODS y la NAU, así como la defensa de los derechos humanos, entre otros temas relevantes. Desde ópticas similares, organizaciones de municipios a nivel de la región latinoamericana como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), la organización de ciudades del Mercosur (Mercociudades), la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, ente otras, impulsan agendas asociadas que tienen como hilos conductores el reconocimiento de los problemas de desigualdad, pobreza, inseguridad, baja institucionalidad y Estado de derecho, así como el impulso de acciones de desarrollo urbano y ordenamiento ambiental desde ópticas integradas y colaborativas entre países y ciudades.

La importancia del suelo en el desarrollo urbano

En los documentos y declaraciones internacionales destaca el reconocimiento del suelo urbano como parte fundamental de las agendas de desarrollo; en particular de aquellas vinculadas al proceso urbano, como la NAU. Uno de sus componentes es la Campaña Global Suelo Seguro que parte del reconocimiento del suelo como el factor fundamental de la urbanización, llama la atención sobre la competencia y el conflicto por su apropiación, y destaca su condición de recurso finito para el desarrollo de las ciudades.

A esta conceptualización se asocian las estimaciones de las poblaciones que actualmente viven en condiciones precarias e informales y aquellas que nacerán en las ciudades o llegarán a ellas en las próximas décadas; lo cual deja clara la urgencia de generar espacios habitables, especialmente para los más pobres, así como de mantener y recuperar el suelo para proteger el ambiente y garantizar la seguridad alimentaria

para las futuras generaciones de manera sostenible. Estas son necesidades intrínsecamente relacionadas con el suelo urbano y rural.

Resalta la persistencia de la informalidad, irregularidad y/o ilegalidad en los asentamientos urbanos y su magnitud, ya que se estima que alrededor de 70% de los sistemas de suelo del mundo no está documentado y que diversas formas de tenencia, ya sean tradicionales o nuevas, no se han legitimado. A estos problemas se suma el aumento de la superposición de derechos inmobiliarios; lo cual ha generado un ambiente de incertidumbre en las ciudades con implicaciones en la seguridad de la tenencia y en la calidad de vida de millones de personas, en especial las de menor ingreso.

Por lo anterior, esta Campaña de Suelo Seguro reconoce la lucha por el espacio en las ciudades y los conflictos que provoca la competencia entre actores sociales por la apropiación, ocupación y uso del suelo; que se intensifica cada día y afecta de manera directa la urbanización, el crecimiento poblacional y los cambios en las dinámicas económicas de las ciudades.

En este contexto se ubican otros instrumentos como el CPI (antes mencionado), que abre nuevos caminos para medir de manera más adecuada los grandes procesos socioespaciales que ocurren en las ciudades con enfoque integrado y orientado a la determinación de acciones; lo que apunta a compromisos de los países que se traducirán en políticas públicas urbanas de mucha mayor cobertura, más integrales y con visión de largo plazo.

II. Las críticas a la Agenda 2030 y a la Nueva Agenda Urbana (NAU)

Pese al aparente avance que significa, la NAU ha sido fuertemente criticada por las limitaciones de sus compromisos para hacer y no solo para declarar, y por no reconocer el papel protagónico que tienen los mercados en la urbanización y en los problemas que enfrentan las ciudades.

Esta crítica no es nueva ya que, como se mencionó antes en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el conjunto de agendas internacionales a favor de las ciudades que se formalizó desde 1976 ha sido críticamente analizado (Cohen, 2016) y se ha demostrado que ha sido poco el esfuerzo para actuar y avanzar en la transformación social y espacial, así como para evaluar a fondo el cumplimiento de los

objetivos acordados en las dos conferencias mundiales previas a Hábitat III (Hábitat I, 1976 y II, 1996).

Las voces que han cuestionado los enunciados de la NAU y el proceso para formularla y acordarla en su conjunto se presentaron en el Manifiesto de Quito en 2016, que recoge una serie de reflexiones, cuestiona el valor y la legitimidad del Foro Oficial de Hábitat III, y da una serie de argumentos sobre la debilidad de las conclusiones y de la misma agenda urbana, considerando que los acuerdos están al margen de los actores reales que "hacen la ciudad"; por lo cual aboga por un genuino derecho a la ciudad como se ha desarrollado por movimientos y activistas sociales urbanos a lo largo de la última década y se ha consignado en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

Se trata de un texto diferente a las manifestaciones oficiales de Hábitat III y ofrece un conjunto de argumentos que invitan a la reflexión sobre las fuerzas reales del desarrollo urbano y cómo incidir efectivamente en las políticas urbanas contemporáneas. Su valor radica en la solidez de las experiencias de los actores detrás de la declaración y las realidades que han podido registrar desde Hábitat I y II. Como tal, reflejan una conciencia colectiva de las debilidades del modelo actual de la política económica y social a nivel mundial que no ha logrado cerrar las grandes brechas de desigualdad en las ciudades, particularmente en América Latina.

En este sentido se argumenta que la NAU no va más allá de expresar buenos deseos, ya que no fija objetivos políticos claros que reduzcan las desigualdades, ni cuestiona las normas y los mecanismos económicos que generan malestar social e insostenibilidad del territorio. Se cuestiona también que ninguna de las agendas internacionales urbanas incorpora en sus metodologías y enfoques conceptuales análisis críticos en profundidad sobre el modelo económico-político dominante a nivel global aunque, desde muchas perspectivas, se ha evidenciado que es la causa de algunos problemas estructurales urbanos. Como se declara enfáticamente en dicho manifiesto:

> las ciudades las hacen los pueblos, pero se las apropia el cartel de propietarios, promotores, constructores. Por encima de estos domina el sistema financiero. Y como cómplices necesarios, los gobiernos de los Estados y los legisladores, y en muchos casos los gobiernos locales. También son cómplices muchos profesionales y sus asociaciones, por acción o por omisión, pues sin planificadores y urbanistas, arquitectos

> e ingenieros, economistas y juristas, no se llevarían a cabo las políticas y las intervenciones en el territorio. Todos contribuyen a la desposesión de los ciudadanos y ciudadanas (H3A Hacia un Hábitat 3 Alternativo, 2016, p. 1).

Por ello, la lucha por una transformación social-ecológica de las ciudades latinoamericanas requiere la participación de la sociedad organizada, en especial de los movimientos y los actores sociales comprometidos con la transformación progresista, para presionar políticamente a los gobiernos y a las empresas con el fin de que se cumplan metas como las acordadas en el seno de la ONU.

III. Otras agendas globales

La gobernanza de las ciudades

Otro elemento a considerar en las agendas de la ONU y de otras organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE o el BID es la magnitud y complejidad del problema de la gobernanza o gobernación de las ciudades, que exige soluciones innovadoras y la colaboración de múltiples actores en diferentes niveles de acción, pues los esfuerzos aislados de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, academia y comunidades han sido insuficientes frente a tal reto.

Por lo anterior, se plantea la urgencia de enfrentar coordinadamente y de manera prioritaria estos fenómenos a partir de visiones de **gobernanza de base territorial**, generando procesos para entender y enfrentar el problema del desarrollo urbano a través de grupos multiactor, redes de investigadores, practicantes, profesionales y expertos en temas socioespaciales; con el fin de mejorar el flujo de información entre la práctica, el conocimiento y la política pública, y de actuar de manera corresponsable con el gobierno de la ciudad para alcanzar propósitos comunes y previamente acordados.

Por ello, se asume a la gobernanza como "la capacidad de organización y acción de la sociedad de un marco territorial dado. Su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano" (Pascual y Godás, 2010, p. 21). De ahí que la tarea de gobernar no se define solo por la provisión de recursos y servicios de competencia gubernamental sino primordialmente por la capacidad de representación

del territorio, de sus necesidades y sus retos; así como por la capacidad de actuación conjunta con los miembros de la comunidad.

La resiliencia y la lucha contra el cambio climático

La traducción del concepto de cambio climático a políticas urbanas específicas muestra un reconocimiento del papel fundamental (para mal y para bien) que tienen las ciudades en este problema global, así como la relación que guardan las políticas de uso del suelo y las de movilidad con la mitigación y adaptación al cambio climático.

Por eso, y como consecuencia de la alarma que ha generado la crisis ambiental global, se han gestionado desde las organizaciones multilaterales las acciones urbanas para enfrentar el cambio climático y desarrollar estrategias de resiliencia urbana.

Como ha establecido UN-Habitat (2011, p. 62), varias actividades urbanas son generadoras de GEI en gran escala, entre las cuales destacan las grandes flotas de vehículos, las infraestructuras de manejo de residuos sólidos o de generación de electricidad a partir de energía fósil, la forma física (dispersa y desestructurada) de las áreas urbanas, y la economía (consumista) de las ciudades. Todos estos factores generan o aceleran dichas emisiones a nivel de ciudad. De ahí que las políticas de uso del suelo, de transporte y de atracción de inversiones (que requieren más o menos energía y generan más o menos emisiones), son elementos centrales para diseñar las políticas urbanas de mitigación y adaptación al cambio climático.

En razón de lo anterior, las orientaciones y recomendaciones de política pública van en el sentido de promover ciudades más densas; reducir los trayectos de viaje por habitante y por vehículo por medio de mejoras en el transporte público y en el no motorizado y, especialmente, por medio del acercamiento de las funciones urbanas y sus equipamientos adonde ya se ubican las viviendas para reducir las necesidades de movilidad de los habitantes; y aumentar y hacer efectivos los incentivos a favor de techos verdes o sistemas solares para el calentamiento o enfriamiento de los edificios, entre otras estrategias. La clave es entender el significado del consumo energético de cada ciudad y resolver los retos que implica la baja coordinación entre gobiernos locales en las metrópolis, que inhibe las acciones para reducir las emisiones de GEI.

Ciudad inteligente (Smart City)

Otras iniciativas internacionales han surgido como respuesta al desarrollo de las TIC, la explosión de las plataformas digitales y las perspectivas que ofrecen para desarrollar nuevas soluciones a favor de ciudades más organizadas, equitativas, productivas, eficientes, sustentables y resilientes, en una época que se ha calificado como la era de las metrópolis por la hiperurbanización y concentración de población y actividades sociales en grandes urbes (OECD, 2015). Entre estas iniciativas destaca el concepto de ciudad inteligente o *Smart City* que asocia las TIC con el conjunto de funciones urbanas. Como menciona Andrés Blanco,

> las ciudades de América Latina y el Caribe son protagonistas de uno de los procesos de crecimiento demográfico más significativos que ha vivido el planeta, con grandes consecuencias para la sostenibilidad, la calidad de vida y la competitividad de la región. Hacer frente a estos retos supone una evolución en el ámbito de la gobernanza y la toma de decisiones, así como el uso cada vez más eficiente de los recursos de nuestras ciudades, con miras a emprender una gestión inteligente. A partir de su uso cada vez más amplio, las tecnologías de la información y la comunicación se han convertido en un aliado fundamental de esta gestión inteligente en ALC. Sin embargo, el uso de estas tecnologías debe ser entendido como un medio y no como un fin en sí mismo (...). En este sentido, para el BID, la noción de Ciudad inteligente es mucho más amplia, y se refiere a aquellas urbes que ponen al ser humano al centro del desarrollo y planificación, estableciendo de esa manera una visión a largo plazo (2016, pp. 1-2).

En este contexto, Ventura-Dias (2017, pp. 5-6) nos advierte de la magnitud de estos cambios, dejando claro que en el mundo global las cifras son colosales:

> En el último trimestre de 2016, más de 1 mil 860 millones de personas eran usuarios mensuales de la plataforma / red social Facebook, es decir, un 25 por ciento de la población mundial, incluyendo infantes, ancianos y analfabetos. En realidad, los datos indican que más de la mitad de la población adulta joven de todo el mundo está

integrada por los canales del Facebook / Whatsapp / Instagram. En 2017, el número de usuarios de teléfono celular fue estimado en 4 mil 770 millones, y en 2016, India superó mil millones de usuarios, es decir más de 80 por ciento de su población. Según los datos del Banco Mundial, un número reducido de países tiene menos de 40 teléfonos celulares por 100 habitantes, siendo que aún en países pobres como Afganistán y Angola, más de 60 por ciento de la población está conectada.

Se reconocen igualmente nuevos procesos económicos como la "economía colaborativa", que a través de las plataformas digitales conecta y permite realizar transacciones entre productores y consumidores, alterando las relaciones económicas tradicionales y requiriendo de nuevos enfoques desde la política pública. Esta nueva economía combina el desarrollo tecnológico (las TIC) con nuevas formas de asociación y con enfoques de sostenibilidad ambiental, y da forma a nuevas maneras de negocio en las que los ciudadanos intercambian activos, bienes y servicios sin transferencias de propiedad. Todo esto ocurre en las grandes ciudades como producto del aumento en el acceso a las redes sociales y la explosión de modelos compartidos, y provoca cambios en las funciones urbanas y en los roles que tradicionalmente tiene cada actor social.

Ante tal situación se están generando nuevas formas de organización social y económica de carácter masivo que ofrecen oportunidades de emprendimiento e inclusión social. Estos nuevos modelos, bien manejados e incentivados desde las políticas públicas, ayudarían a resolver algunos de los problemas que enfrentan las ciudades latinoamericanas cuyas iniciativas de economía colaborativa se han intensificado dramáticamente en los últimos años, y han estado principalmente centrados en la movilidad urbana, el turismo y el *crowdfunding*.

Estos modelos se están aplicando en las ciudades y tienen dos grandes enfoques: las nuevas formas de intercambio y comercio de bienes y servicios a través de las redes sociales entre empresas y entre ciudadanos, sin que haya regulaciones ni estudios suficientes sobre sus impactos en la calidad de vida; y las posibilidades de reducción de las disparidades socioespaciales y también aquellas entre actores sociales sobre temas sensibles desde la perspectiva urbana —como el uso y mercadeo de suelo, los transportes, el agua y los residuos sólidos, entre otros— que ofrecen

posibilidades de mejoría en las funciones urbanas y en la calidad de vida que deben ser exploradas, impulsadas y reguladas.

Así como la NAU gestionada por la ONU, el movimiento Smart City es una de las respuestas ante estos nuevos desarrollos tecnológicos, una oportunidad de cambio para las ciudades y la crisis que muchas enfrentan por la desigualdad, la insustentabilidad y las presiones del capital a través de la "financiarización".

Este movimiento, sin embargo, destaca por ser una alternativa ante la generalización de las TIC y la revolución en las telecomunicaciones que hacen de la "ubicuidad urbana" un nuevo factor de localización de la población y de las actividades económicas y sociales; generando grandes transformaciones en la planeación y en el gobierno de las ciudades, que en los países de América Latina apenas empiezan a vislumbrarse.

Las ciudades que más han avanzado son aquellas que han involucrado a los actores sociales y a los ciudadanos en la construcción de la inteligencia urbana, poniendo en valor el potencial social (gobernanza urbana) y no solo el tecnológico digital. La participación social corresponsable (cocreación) con el gobierno en la determinación y ejecución de las iniciativas inteligentes es el elemento vital para avanzar hacia una ciudad más inteligente (Stawasz y Sikora-Fernández, 2015, pp. 77-78), es decir: más productiva, equitativa, funcional, sustentable, ordenada e institucionalmente responsable y transparente.

Como toda idea novedosa de impacto global que tiene limitadas experiencias y pocos consensos, el concepto de inteligencia urbana ha sido aplicado de manera indiscriminada, generando críticas que se deben considerar.

La primera corresponde al **determinismo tecnológico**, que asume acríticamente que las TIC y las nuevas tecnologías en general podrán resolver todos los problemas urbanos; esto se sostiene principalmente por el enfoque mercantil predominante en la promoción de dichas tecnologías y deja de lado cuestiones básicas como las capacidades sociales, institucionales y ambientales para aprovecharlas, la persistencia del conflicto social por el espacio urbano y las asimetrías socioespaciales que no permiten un acceso universal a las TIC.

La segunda crítica se centra en el **carácter abstracto y deshumanizante** de algunas versiones de inteligencia urbana que no reconocen el proceso histórico de construcción del espacio urbano y su necesaria evolución socialmente contradictoria. En consecuencia, se tiende a ignorar

el valor de la complejidad socioespacial y la riqueza de las relaciones humanas, sus actos y situaciones imprevistas y muchas veces conflictivas, poniendo por delante la idea de ciudad como una máquina ordenada, previsible y por ello más controlable (como el *big brother* orwelliano).

Una consecuencia de las críticas anteriores es el enfoque **excluyente** que pueden tener algunas estrategias *smart* en las ciudades al suponer que la actividad más importante de los ciudadanos debe ser la creatividad; confirmando el determinismo tecnológico y excluyendo *de facto* a los ciudadanos y sus organizaciones que no pueden participar de estos procesos y que en la mayor parte de los países de América Latina son mayoritarios pues sufren de analfabetismo funcional y tecnológico. Igualmente, algunas estrategias *smart* pueden ser **antidemocráticas** por establecer controles centralizados en las TIC, poniendo en riesgo a las instituciones sociales que luchan y ejercen la democracia en las ciudades.

Ciudades más inteligentes

¿Cómo las ciudades mejoran la vida urbana a través de soluciones sustentables e integradas? Y ¿cómo desarrollan servicios de buena calidad para los ciudadanos y las empresas? Son algunos retos de las ciudades que se convierten en "inteligentes". Esto involucra políticas alineadas que cruzan un amplio espectro de áreas como la energía y la energía eficiente, la movilidad urbana, los desechos sólidos, las TIC y los datos abiertos. Convertirse en "inteligentes" implica también identificar y probar nuevos negocios y financiar nuevos modelos capaces de establecer y escalar nuevas tecnologías en las ciudades. Y no hay "ciudades inteligentes" sin "ciudadanos inteligentes", siendo necesario enfrentar el reto de la incorporación y empoderamiento de los ciudadanos, ayudándoles a que hagan de sus ciudades "ciudades inteligentes". Convertir una ciudad en inteligente no es un objetivo de desarrollo urbano, sino un proceso continuo de las ciudades para ser más eficientes en el manejo de sus recursos y a la vez de mejorar la calidad de vida [traducción nuestra] (Eurocities, 2016, p. 4).

La inteligencia urbana y los procesos sociales y económicos propiciados por la expansión dinámica de las TIC han enfrentado un inmenso desafío con la irrupción de la pandemia COVID-19 en todo el mundo y en la región latinoamericana, pues han evidenciado las limitaciones que tienen los gobiernos y la sociedad para hacer de los postulados de la inteligencia urbana y de las capacidades de las TIC instrumentos de manejo inteligente de la pandemia. El predominio en el uso de las redes sociales para mensajes mercantiles y políticos, y la promoción de relaciones sociales basadas en entretenimiento han limitado las posibilidades de las redes para ser vectores de información y desarrollo cívico y cultural en las sociedades urbanas, aunque los gobiernos y muchas organizaciones sociales las han utilizado como herramientas principales para diseminar los mensajes de prevención de la salud y de atención conforme se expandió la enfermedad.

Desde otra óptica, la pandemia aceleró dramáticamente el uso de las TIC a tal grado que desde el urbanismo se cuestiona el futuro de muchos espacios tradicionalmente concurridos por las personas que tienden a ser sustituidos por flujos y relaciones manejadas desde las redes sociales como es el telecomercio, el teleentretenimiento e incluso el teletrabajo y la teleeducación.

b. Nuevos desafíos

Construir un enfoque progresista y sustentable con amplia participación social para las ciudades de América Latina debe ser una tarea que cuente con una plataforma conceptual y política muy amplia en la que se reconozca que **seguir creciendo solo por crecer, sin un proyecto socioespacial de largo alcance y consensuado socialmente, está llevando a la sociedad urbana a límites y a situaciones de no retorno (algunas ya se observan) con graves consecuencias sociales, económicas y ambientales**. En este contexto, evaluar al Estado y revalorar a la sociedad como actor central en el cambio son procesos de la mayor relevancia.

El conjunto de transformaciones políticas continentales (y globales) auspiciadas por los cambios en la Unión Europea, los nuevos (des) equilibrios mundiales, las elecciones de 2016 en EE. UU. y la alternancia político-ideológica en varios países de América Latina le plantean a la región nuevos desafíos.

En primer lugar, el recrudecimiento del proteccionismo y el nacionalismo populista chocan de frente con las pretensiones de libre flujo comercial y financiero a nivel global. Su impacto en el territorio será directo y profundo, ya que las tendencias de localización de las actividades económicas provocadas por el comercio exterior propenderán a cambiar y a abrir posibilidades de nuevos mercados internacionales, particularmente hacia China y los BRIC, y entre los países de la región, además de nuevas posibilidades de recuperación de los mercados internos.

En segundo lugar, un análisis de las políticas públicas aplicadas en los países de América Latina por gobiernos de diverso signo, incluyendo los denominados progresistas, evidencia pocos avances en la reducción de la desigualdad y la pobreza en las ciudades; un incremento en los problemas típicamente urbanos: congestión, desorden espacial, baja calidad y cobertura de servicios básicos y equipamientos sociales; especulación con el suelo y "expulsión" de los más pobres a localizaciones lejanas de los centros urbanos; y una creciente contaminación del suelo, el aire y el agua de las ciudades y su entorno regional, así como el deterioro ambiental de los recursos naturales y la biodiversidad, y un impacto urbano cada vez mayor en el calentamiento global.

En tercer lugar, se aprecia en algunos países la profundización de los procesos de desplazamiento por violencia y los de migración por razones económicas, políticas o por desastres en la región (Haití, Centroamérica, México, Colombia, Venezuela), especialmente hacia Norteamérica; lo que plantea un problema que está alcanzando dimensiones de desastre humanitario en algunos países y se manifiesta, por una parte, en las bajas condiciones de vida que enfrentan los refugiados, desplazados y migrantes en las ciudades y, por la otra, en la muy limitada acción gubernamental para incorporarlos a la vida urbana.

En cuarto lugar está el desafío relacionado con los compromisos ambientales suscritos por casi todos los países del globo —los cuales EE. UU. ha amenazado con abandonar—, destacando los esfuerzos de las Agendas 2030 por el Desarrollo Sostenible y sus ODS, así como la NAU y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. La reducción de las normas y requisitos ambientales en las industrias extractivas (petróleo, minería y otras) en el territorio de EE. UU. tendrá efectos relevantes en los precios relativos de estas *commodities* que afectarán a los países latinoamericanos productores y exportadores, en los cuales es probable que se ejerzan presiones para equiparar sus normas con las de EE. UU.

A lo anterior se agregan los procesos extractivistas de estas actividades económicas en diversos países latinoamericanos como han evidenciado De Lisio (2016) y Rodríguez Becerra (2017).

Por último, en quinto lugar está el desafío de mitigar el incremento de la emisión de GEI en las ciudades de América Latina, particularmente las más pobladas y densas. Todavía no existe una estrategia integral de largo plazo que permita avizorar una reducción efectiva de la contaminación atmosférica porque las políticas públicas aún están lejos de afectar los grandes procesos urbanos causantes del deterioro ambiental como los usos del suelo, la expansión dispersa de las ciudades, el crecimiento sin límites del parque automotor y el consumo de energías "sucias".

A estos desafíos debe agregarse el de la pandemia de COVID-19 ya mencionado, porque ha evidenciado y visibilizado de manera dramática los viejos problemas de las ciudades aquí analizados; además de agregar problemas nuevos que los gobiernos y las sociedades urbanas apenas están empezando a comprender, como las estructuras urbanas dispersas y los miles de asentamientos y conjuntos de viviendas sociales carentes de servicios de salud y con baja accesibilidad a los servicios disponibles, o las políticas de vivienda caracterizadas por espacios muy reducidos que inhiben estar en casa; fenómenos que han afectado más dramáticamente a la población que habita en los asentamientos precarios en las ciudades. La pandemia ha puesto a los estudiosos del fenómeno urbano y a muchos gobiernos a repensar sus políticas y a revisar los indicadores relacionados con el espacio público y habitacional al demostrarse que los criterios de "mantener una sana distancia" y "quedarse en casa" son prácticamente inaplicables en muchas ciudades por capas muy extendidas de ciudadanos porque carecen de las condiciones básicas de habitabilidad privada y pública, con lo cual pandemias como esta son más dificiles de contener y erradicar.

De ahí que el desarrollo urbano y el equilibrio ambiental de las ciudades latinoamericanas enfrentan las consecuencias de estos cambios y desafíos, muchos de ellos desde hace tiempo. Destaca que buena parte de los países de la región y de las metrópolis analizadas en este texto enfrentan serios problemas de congestión vehicular y un crecimiento extraordinariamente dinámico del parque automotor en el que sobresalen los automóviles y las motocicletas; asimismo, destacan políticas habitacionales sociales sin responsabilidad socioecológica, marginación habitacional —incluso con riesgos diversos— de los más pobres

en localizaciones lejanas, y un deterioro ambiental en buena parte de sus recursos naturales y sus espacios que impacta regiones completas.

Además, estos desafíos enfrentan muchas limitaciones para avanzar hacia un desarrollo alternativo entre las cuales destaca la reducción de las capacidades de los Estados nacionales que han perdido recursos y sobre todo poder y legitimidad ante sus sociedades; lo que ha ampliado los espacios de intervención de otros actores como los mercados y los poderes fácticos, por una parte, y las organizaciones de la sociedad, por la otra.

A dicha circunstancia se suman las transformaciones internacionales y la globalización de los mercados, que han otorgado a las naciones más poderosas y a los organismos multilaterales un poder de decisión que afecta de manera directa a los países latinoamericanos y sus políticas públicas pues imponen orientaciones y condiciones para acceder a créditos y para mantener su presencia e influencia en el concierto de las naciones.

Esta concentración de poder ha exacerbado las contradicciones y los excesos del modelo capitalista neoliberal que, apoyado por los aparatos políticos y las élites nacionales, ha alcanzado situaciones cercanas a la ruptura social debido a la excesiva concentración de la riqueza y de los beneficios del crecimiento y el desarrollo en unos pocos grupos sociales; incluso en un muy pequeño número de ciudadanos. Esto sucede en proporciones cada vez más alarmantes y a la vez persiste el deterioro de las condiciones de vida y el extractivismo ambiental, que alcanzan situaciones irreversibles en diversos espacios nacionales e incluso urbanos de la región.

En la medida en que tales limitaciones y contradicciones afectan a más capas de las sociedades nacionales, les generan mayores presiones que amplían las posibilidades —y riesgos— de una lucha por el cambio social y político. En las condiciones mencionadas esta lucha debiera darse, desde las aportaciones intelectuales, por construir y/o recuperar visiones progresistas que reduzcan las contradicciones y excesos de los mercados, y amplíen las expectativas de mayor igualdad y respeto a los derechos humanos, así como los avances hacia un desarrollo sustentable y una verdadera justicia social.

Como consecuencia de lo anterior, surge una pregunta relevante: ¿qué proponer desde la investigación social y el conocimiento y qué gestionar para avanzar hacia una trasformación social-ecológica de la región Latinoamericana, entendida como la búsqueda de una creciente equidad socioeconómica y política con un respeto generalizado a

los derechos humanos y una defensa del ambiente; todo ello en un espacio de libertad política y económica, fundado en un sistema con mercados, con enfoque social e incluyente de "otras economías posibles", en un modelo democrático funcional que recupera el Estado y el sentido de "lo público" que lo debe conducir, y que sea ampliamente participativo (gobernanza de base territorial)?

Como sintetizan Álvaro Cálix y Christian Denzin[22]:

> Defendemos la construcción de un sistema de convivencia, en un contexto democrático, que sea un avance efectivo respecto al capitalismo globalizado contemporáneo, que disminuya las asimetrías del poder a escala mundial y su secuela de inequidades y destrucciones del medioambiente para asegurar la reproducción de la vida de una forma digna y sustentable.
>
> La afirmación de una perspectiva de derechos supone crear las condiciones para extender normas de igualdad y comunidad, así como promover prácticas sociales y culturales transformadoras que apunten a la reducción de la brecha de bienestar entre las posiciones sociales, de condición de género, etaria y de pertenencia étnica y cultural.
>
> Este enfoque supone que todos y todas, desde su diversidad y según sus capacidades, tengan las mismas oportunidades de acceder al bienestar y los medios para contribuir a la prosperidad de los demás; reduciendo el principio neoliberal del mercado omnipresente y contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia socioecosistémica que hace posible la diversidad de formas de vida en el planeta.
>
> Esto supone una revalorización de la esfera pública, una transformación de la matriz productiva y de consumo en un marco económico plural que incluye formas sociales y solidarias de organización y toma en cuenta los límites planetarios existentes, redefiniendo las relaciones entre lo social, lo ecológico y lo económico.

22. Debate del Grupo de trabajo del proyecto Transformación Social-Ecológica de América Latina en la Ciudad de México, 20-21 de abril de 2017.

CAPÍTULO VI

¿Hacia dónde ir?: propuestas de política

Ante el acelerado proceso de urbanización en América Latina y el conjunto de impactos negativos que están teniendo sus ciudades, el análisis de algunas de las buenas prácticas de desarrollo urbano que se han documentado en tiempos recientes es una herramienta útil para contrastar nuestras investigaciones y documentar hasta dónde las ciudades se acercan o no a procesos de transformación progresista, así como para proponer nuevas orientaciones de políticas públicas y de acciones sociales.

a. Principios y prioridades para nuevas políticas urbanas progresistas

I. Los principios para una transformación social y ecológica de las ciudades

La lucha por avanzar hacia ciudades más equitativas, productivas, ordenadas y sostenibles debe fundamentarse en principios compartidos que recojan el enfoque progresista que anima este trabajo.

Si el análisis de la urbanización latinoamericana ha partido de hacer una revisión crítica de los enfoques y las políticas públicas, así como de las acciones empresariales y las luchas sociales; la búsqueda de caminos de transformación progresista exige proponer nuevos enfoques y políticas o reconfigurar los existentes a fin de modificar las tendencias que están llevando a nuestras ciudades a las condiciones de crisis que en este texto se han evidenciado.

Desde tal perspectiva, son varios los principios que podrían guiar hacia la transformación de las ciudades y que implican acciones políticas y sociales para defenderlos:

Recuperar la esencia de lo público y de lo comunitario

Ante una matriz de producción, distribución y consumo que se ha caracterizado por poner por delante los intereses mercantiles, y ante los gobiernos que han adoptado políticas que los alejan de las necesidades y aspiraciones de la mayoría social en gran parte de los países de la región; es fundamental recuperar la esencia de lo público frente a lo privado y mercantil, "siguiendo el principio cívico republicano según el cual el Estado debe plantearse como objetivo la reducción de la dominación que conlleva el poder privado" (Martner, 2017, p. 1).

Esta recuperación debe partir por reconocer que solo puede haber un mercado fuerte capaz de impulsar procesos productivos que reduzcan el extractivismo y la tendencia a desposeer a la sociedad y a la Tierra de sus recursos si existe un Estado fuerte que controle los excesos de los mercados y los oriente para que atiendan las necesidades sociales. Esto supone "reafirmar los principios democráticos como marco para una transformación que permita una creciente sustentabilidad social y ecológica de la actividad económica y de las formas de vida humana en sociedad" (Martner, 2017, p. 1).

Es claro que para mentes con posiciones más críticas sobre el papel del mercado capitalista neoliberal, este principio podría carecer de soporte en la realidad de la mayor parte de los Estados latinoamericanos; sin embargo, como hemos asumido desde el marco conceptual de esta investigación, la lucha por una sociedad con mercados con enfoque social —y no una sociedad de mercado único— que reduzca el extractivismo y transforme la matriz económica vigente tiene posibilidades reales de transformación como se observa en algunos de los programas que se han intentado ejecutar en la región por gobiernos más progresistas.

Este principio conlleva una lucha por otras economías posibles: social y solidaria, del cuidado, colaborativa y de crecimiento selectivo, entre otras alternativas; porque ofrecen caminos para poner por delante las necesidades sociales y comunitarias sin que por ello desaparezcan los mercados. Desde la política, implica recuperar la condición de ciudadanía frente a la de cliente y consumidor que las instituciones públicas han impuesto en las comunidades destacadamente urbanas. Implica también reconocer la ciudad como un bien público, es decir: reconocer que en el espacio público es donde se construye la comunidad y el tejido social.

Se requiere una sociedad más preparada y organizada

La crisis de las clases políticas en prácticamente todo el subcontinente latinoamericano exige un replanteamiento de la sociedad sobre su relación con los gobiernos, desde el ámbito nacional hasta el local, luchando por dejar claro que los gobiernos existen para servir a la sociedad y no para aprovecharse de ella.

Una condición necesaria es la reconstrucción del tejido social en las ciudades. Las comunidades locales deberán asumir la corresponsabilidad con sus gobiernos para resolver los problemas comunitarios por la vía de sus propias organizaciones y movimientos sociales.

La lucha se debe dar primero en el ámbito local mediante la promoción y la gestión de una base social informada porque en este ámbito prácticamente ningún problema ni fenómeno socioespacial le es ajeno al gobierno, a las organizaciones sociales e incluso a buena parte de los ciudadanos. Un instrumento fundamental es el conocimiento y su difusión, ya que la participación social orientada a la defensa o cuestionamiento

de estrategias urbanas exige argumentos e información confiable y pertinente. El papel de la investigación y de la difusión del conocimiento adquiere entonces una posición de alta prioridad.

Es necesario reestructurar el gobierno

Los gobiernos en América Latina han perdido capacidades, recursos, poder y legitimidad ante sus ciudadanos como uno de los resultados más notorios del modelo neoliberal en la economía, que ha requerido un Estado a modo para imponer principios mercantiles a las políticas públicas. Es necesario tener claro que estas pérdidas no son el resultado de errores que surgen de manera inesperada ni de limitaciones en los sistemas de planificación; son el resultado de proyectos conscientes diseñados desde el inicio de la década de 1980 y llevados a la práctica con singular eficacia en casi todos los países de la región, con algunas excepciones.

Por ello, conforme avanza el nuevo siglo, los proyectos democráticos y progresistas de las últimas décadas tienden a desvanecerse por presiones externas y por sus propias limitaciones. Frente a esto se impulsan ejercicios de profundización del modelo neoliberal y muchos países de la región enfrentan riesgos o hechos consumados de gobiernos verticales y autoritarios. La lucha por enfoques más horizontales y en red, más participativos y corresponsables con la sociedad —y por ello, más democráticos— es una condición esencial para transformar las ciudades del subcontinente.

La reconfiguración de la política y de los gobiernos debe transitar también hacia donde ambos sean más responsables de lo público y menos empresarios, lo cual requiere hacer de los Estados nacionales actores que coordinen, orienten y apoyen a los mercados desde un enfoque social y ecológico —y no solo que caminen detrás de ellos—, a la vez que se estructuren de manera más cercana a la sociedad, compartiendo recursos y responsabilidades. Ante la evidencia de que los poderes públicos se han reducido mientras que los problemas y los retos urbanos se han multiplicado, esto se convierte en una necesidad de supervivencia. Ningún gobierno puede enfrentar estos desafíos de la ciudad solo; únicamente con acuerdos sociales será posible unir fuerzas, conocimiento y recursos para hacerlo.

La gobernanza territorial

El desarrollo de la gobernanza de base territorial resalta como una nueva modalidad de gobierno (un nuevo arte de gobernar, Josep Maria Pascual *dixit*) que parte por reconocer los territorios como sujetos de desarrollo, destacando los ámbitos regional y local, y se fundamenta en la participación efectiva y corresponsable de los sujetos sociales y las redes colaborativas que generan para enfrentar las crisis recurrentes en las que se ubican las ciudades latinoamericanas. Este principio representa una corriente de aire fresco que alienta la transformación social-ecológica en América Latina.

En la gobernanza de base territorial es importante el papel progresista que puede cumplir una planificación participativa, integrada y de largo plazo, cuyo eje sea la recuperación de "lo público" y "lo comunitario", que apunte hacia un Estado más solidario y ciudadano y menos empresarial, y que reconozca el conjunto de derechos humanos que se deben materializar en la vida urbana (Carta Mundial del Derecho a la Ciudad) a través de la movilización social y nuevas políticas públicas. Para los grupos sociales de menor ingreso, este principio implica romper con la enajenación social y territorial a las que han sido sometidos mediante políticas de gobierno e intereses empresariales que controlan el suelo urbano y urbanizable, así como con los procesos de definición de usos del suelo y de edificación. El reto de la gobernanza de base territorial obliga a reconocer las opciones de aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos —naturales y construidos—, y otras formas de asociatividad para el trabajo y la cooperación que van más allá de la lógica del mercado y se sustentan en el concepto de territorio como construcción social. Este enfoque se orienta a empoderar a las comunidades urbanas —así como a las rurales— y a propiciar un desarrollo "de abajo hacia arriba" que llene los "vacíos" del modelo extractivista actual. Se orienta también a gestionar y alcanzar acuerdos con los actores privados para que asuman corresponsablemente con sus gobiernos las decisiones de urbanización bajo principios de sustentabilidad y de justicia social.

Recuperar la planeación urbana participativa

La cuestión central que debe orientar una estrategia de desarrollo urbano sustentable es el análisis del potencial que tiene el desarrollo urbano

actual para contribuir a transformaciones progresistas con enfoques de desarrollo más justos y sustentables y, de este modo, determinar las medidas que podrían reducir el impacto socioambiental negativo generado por las ciudades y definir las estrategias que permitan avanzar hacia una transformación social-ecológica integral de la ciudad.

Algunas cuestiones son fundamentales para construir reflexiones propositivas y recomendaciones de políticas. Destacan la valoración de la viabilidad de los enfoques aquí propuestos y sus márgenes de acción, la identificación de los actores sociales (*stakeholders*) que podrían ser aliados en estrategias de transformación social-ecológica para las ciudades y, finalmente, no olvidar que cada recomendación de políticas debe partir del reconocimiento de la ciudad como un espacio que se complementa con su entorno rural.

En este contexto, reconocer la planeación urbana como una de las herramientas más importantes para construir social y políticamente visiones y proyectos transformadores de las ciudades, es una premisa fundamental para transitar hacia políticas públicas progresistas. Desde la perspectiva de las instituciones de gobierno, no existen otros instrumentos capaces de integrar y recoger las aspiraciones sociales para convertirlas en políticas públicas y proyectos que puedan ser ejecutados, monitoreados y evaluados desde las esferas sociales y no solo por las instituciones públicas.

A partir de esta óptica, la construcción de una nueva planeación urbana necesita reconocer que sus actuaciones ocurren y seguirán ocurriendo en un ambiente de lucha y conflicto social por el espacio. Esto se debe a que las posibilidades reales de hacer cumplir el derecho a la ciudad y el papel social del suelo urbano, y de hacer efectivos los derechos y las obligaciones que todos los ciudadanos deben tener en relación con la propiedad raíz, son muy limitadas bajo un modelo capitalista neoliberal que ha convertido el suelo de las ciudades —y las ciudades mismas— en una mercancía.

Esta herramienta se debe desarrollar de tal modo que se enfoque principalmente en la gestión de soluciones de manera participativa y en la acción, entendida como la ejecución de lo planificado. Además, exige atender lo importante: los procesos y problemas que son causantes de otros o que los encadenan, así como las oportunidades de desarrollo que generan los mayores impactos positivos y reducen los negativos.

Una planificación de esta naturaleza solo puede funcionar y encaminar transformaciones sociales y ecológicas si se realiza con una participación social efectiva —que influya en las decisiones de política y sea corresponsable con su gobierno—, y si dicha participación facilita visiones integrales y de largo plazo. Es decir: se necesita entender la ciudad como una totalidad conformada por elementos que se interrelacionan con diversos grados de intensidad. Lo anterior obliga a planificar la ciudad con esta idea presente e implica que los esfuerzos para avanzar en su transformación social-ecológica deben considerar los procesos económicos, sociales, espaciales, ambientales y sus interrelaciones; así como las instituciones responsables de dicha transformación.

La participación efectiva en la planificación urbana debe luchar por atender las oportunidades de desarrollo, los fenómenos y los problemas de la ciudad con visiones de largo plazo; reconociendo que ninguno de ellos se resuelve en el corto plazo y que los procesos participativos deben ser sistemáticos y consistentes con acuerdos que vayan más allá de los periodos de gobierno de las administraciones públicas y permitan reducir las tensiones entre sociedad y gobierno.

Un elemento central en los acuerdos entre sociedad y gobierno orientados a la transformación progresista de la ciudad es su formalización y legalización. Más allá de la política de gestión y acción que llevan a cabo las organizaciones y los movimientos sociales urbanos, la lucha por hacer ley a los planes y programas en los que se asientan dichos acuerdos representa un paso muy relevante porque sienta bases más firmes para el cumplimiento de lo planificado. Del mismo modo, es fundamental que haya consecuencias legales de no cumplirlos pues las sanciones a los funcionarios y políticos que no cumplen o que se corrompen también constituyen instrumentos de lucha por un hábitat más equitativo y sustentable.

Ante las limitaciones de las clases políticas de los países de la región latinoamericana, que han llevado a una crisis política persistente y a un descrédito creciente de sus acciones ante la sociedad, la participación de la comunidad urbana en las decisiones que le afectan debe transitar también a la construcción de nuevas estructuras institucionales participativas: consejos de desarrollo urbano (consultivos y deliberativos), institutos municipales (locales) de planificación (y de investigación), observatorios urbanos locales y asociaciones de gobiernos locales (en zonas metropolitanas), entre otros.

Es necesario que dichas estructuras surjan desde las bases sociales para fortalecer la participación, la consulta y la deliberación social; así como para contar con instituciones de apoyo científico-técnico en la planeación urbana, y para construir sistemas de información e indicadores que midan la evolución de los procesos socioespaciales y las políticas públicas urbanas a partir de las métricas que requiere el proceso de transformación social-ecológica de las ciudades.

II. Las prioridades para una transformación social y ecológica de las ciudades

Conceptualmente, la lucha por una ciudad más democrática, sostenible y equitativa en América Latina también debe reconocer los temas socioespaciales prioritarios que es necesario desarrollar:

- **La ciudad como fuente del desarrollo económico, la productividad y el empleo de calidad;** así como el reconocimiento de su simbiosis con el medio rural, que le provee los recursos para las actividades económicas y sociales.
- **El enfrentamiento directo a la desigualdad y la pobreza en las ciudades** a través de nuevas políticas de empleo, de suelo habitacional para los más pobres, de vivienda, de espacio público y de equipamientos sociales. Destacan la producción social y la autoconstrucción de vivienda para los grupos de menor ingreso, asistidas y apoyadas desde el Estado y la sociedad.
- **La recuperación de las plusvalías urbanas** que generan las inversiones públicas y las decisiones de planificación urbana por medio de impuestos específicos, aplicables a propietarios inmobiliarios y a quienes lucran con los precios del suelo, y la orientación de estos recursos a la vivienda para los grupos sociales más pobres, a la preservación ambiental y al espacio público.
- **El compromiso público y social con la consolidación espacial de las ciudades** mediante la promoción y el impulso de la ciudad compacta con usos del suelo mezclados que reduzcan las necesidades de movilidad y aprovechen la tierra vacante dentro del tejido urbano para reducir la expansión dispersa del área urbana.
- **La movilidad sustentable** basada en el apoyo sistemático y prioritario a los transportes públicos y no motorizados, además de

estrategias para promover la peatonización de calles y reducir el uso del automóvil individual.

- **El reconocimiento de la ciudad como la fuente más adecuada para la mitigación y/o adaptación** a las nuevas condiciones que impone el ambiente y el cambio climático, así como para la resiliencia socioespacial y ambiental.
- **La puesta en valor de las TIC y las redes sociales** como instrumentos de socialización en las ciudades, pero también como elementos de construcción de espacios urbanos y metropolitanos más funcionales, productivos, equitativos, ordenados y sustentables.
- **La gobernanza urbana** que reconoce la ciudad y sus barrios como los sujetos del desarrollo, fundada en procesos e instrumentos de participación social efectiva y corresponsable en las decisiones que afectan a cada comunidad para desarrollar nuevas estructuras institucionales, con enfoque de largo plazo y visiones integrales del desarrollo urbano que vayan más allá de los periodos de gobierno de las administraciones públicas locales.

A partir de estos elementos conceptuales es posible proponer acciones y estrategias de intervención para la transformación social y ecológica de las ciudades desde todas las trincheras de la sociedad.

b. Ideas para una agenda urbana de transformación social-ecológica

Los principios y prioridades de una transformación social-ecológica de las ciudades latinoamericanas son el resultado del análisis de su caracterización y de los problemas que enfrentan, así como de las explicaciones esbozadas sobre sus principales causas.

Las propuestas de agenda para avanzar hacia una transformación social-ecológica de las ciudades y su entorno rural deben distinguirse de las políticas y estrategias ya conocidas —cuyos limitados resultados e impactos hemos intentado evidenciar— ya que, en general, no han logrado dar pasos firmes para reducir los excesos y defectos del modelo neoliberal capitalista y extractivista que se ha impuesto en el proceso de urbanización de la mayoría de los países de la región latinoamericana.

En muchos casos se trata de desconsiderar o "despensar" políticas y estrategias claramente opuestas a un proyecto de transformación social-ecológica; en otros es necesario elaborar nuevas políticas públicas y estrategias de acción, y en otros más se trata de recuperar el discurso de políticas y estrategias para darle un nuevo significado.

Desde tal perspectiva, en este acápite se adelantan algunas ideas de propuesta para enfrentar los retos observados en el análisis de la urbanización latinoamericana. Se intenta que dichas propuestas tengan un carácter estratégico, es decir: que estén orientadas a lo importante, lo causal o lo que encadena procesos y problemas, con el fin de evitar el riesgo ya adelantado desde el inicio de este ensayo por Martner y Mora (2017, p. 16) con respecto a las acciones y cambios que pudieran tener resultados contraproducentes y transformar las intenciones de dichas acciones precisamente en su contrario.

Una forma de evitar este riesgo es a través de visiones integrales y sistémicas: partir del reconocimiento de la ciudad —y el territorio— como una totalidad conformada por un sinfín de elementos interrelacionados y sujeta a "leyes" de configuración y funcionamiento para que así las propuestas se dirijan a dichos elementos en el entendido de que las acciones en cada uno de ellos impactan —en mayor o menor grado— al resto de los componentes y, por ende, a la totalidad socioespacial.

Una nota importante es —como asevera Carrión (2013)— que cada ciudad es peculiar y diferente del resto, por lo que las políticas para su ordenamiento y desarrollo no necesariamente deben ser las mismas. Sin embargo, en el conjunto de ciudades latinoamericanas se observan ciertos retos y problemas similares que requieren visiones integrales, participativas y de largo plazo; por ello es posible proponer agendas con alto grado de especificidad que atiendan estos retos y problemas considerando que, en el proceso de diseño y ejecución de las políticas, estrategias y proyectos específicos, podrán precisarse las peculiaridades de cada caso.

Sin pretender ser exhaustivos, se proponen las siguientes ideas para conformar una agenda de transformación social-ecológica urbana que sea aplicable en lo general a las ciudades de América Latina:

- Garantizar el **derecho a la ciudad** en la legislación nacional y local de los países a partir de lo consignado en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, comprometiendo en las políticas y en

los presupuestos públicos acciones que contribuyan a reducir sensiblemente la desigualdad y la pobreza socioespacial con el fin de dignificar el hábitat de los grupos sociales de menor ingreso y mayor vulnerabilidad.

- Recuperar políticas de **cultura cívica urbana** mediante el desarrollo de programas educativos y campañas orientadas al compromiso de los ciudadanos con la reconstrucción del tejido social y la recuperación de la sustentabilidad y resiliencia de la ciudad en todas sus funciones. Esto implica promover la adecuación y/o creación de programas educativos orientados, por una parte, a la educación cívica de los niños y jóvenes y, por la otra, a la formación profesional en las universidades para multiplicar el número de profesionales involucrados en el desarrollo urbano socialmente equitativo y ambientalmente sustentable; así como para desarrollar programas para impulsar los temas prioritarios de la agenda urbana de transformación. Los acuerdos transversales de los ministerios de educación y universidades con los ministerios de desarrollo urbano y vivienda son instrumentos fundamentales para lograr estas políticas.
- Garantizar **por ley** que los planes y programas de desarrollo urbano representen grandes acuerdos sociopolíticos, alianzas o pactos y que en ellos se defina, de manera concertada con la sociedad, **un proyecto de ciudad para el largo plazo** como condición para avanzar hacia un **modelo compacto y consolidado de ciudad** con el fin de detener las tendencias actuales de ocupación dispersa e insustentable del territorio urbano y periurbano, y así crear —desde la legislación— las condiciones, la planificación y la acción política para que las decisiones de urbanización representen un ahorro de suelo, energía y materiales, así como la preservación de los sistemas agrícolas y naturales del entorno urbano. Es prioritario que se determine **dónde no se debe urbanizar** por tratarse de espacios de interés público, con alto valor patrimonial —natural y construido— o con riesgos, y **dónde sí se debe urbanizar,** reconociendo que el aprovechamiento del suelo vacante dentro del tejido urbano y el control de la expansión en las periferias de las ciudades debieran ser políticas prioritarias y que cada plan y programa de desarrollo urbano debe contener los acuerdos en el tiempo y en el espacio para definir dónde se urbanizará, en qué momento, y dónde no, así como los instrumentos de todo tipo

que incentiven la urbanización donde se debe y la desincentiven donde no, para fomentar en estos casos usos no urbanos.

- **La movilidad es un ámbito transversal que cubre toda la ciudad y está indisolublemente ligada al desarrollo urbano**. La principal estrategia de movilidad es la de usos del suelo: las ciudades requieren incrementar la **accesibilidad** a través del "acercamiento de los usos del suelo" bajo el principio de que lo adecuado es llevar el empleo, las funciones urbanas y los servicios adonde vive la gente. También, las ciudades deben reestructurar las políticas de movilidad ofreciendo a los ciudadanos sistemas de transporte público y no motorizado de manera prioritaria y, *contrario sensu*, reduciendo los apoyos al automóvil individual mediante la desincentivación de su uso e incluso su penalización, además de la promoción de alternativas de tecnologías "limpias" para el transporte de personas y bienes. Todo esto se debe reflejar en los proyectos y los recursos de inversión públicos y privados.
- Crear más **espacio público** en las ciudades y preservar y mejorar el que ya tienen; considerando como premisa y fundamento que el espacio público **es** la ciudad, por lo cual es prioritario concentrar y orientar los recursos públicos y privados para que los ciudadanos en cada barrio y asentamiento de las ciudades accedan a los parques, espacios educativos, culturales, recreativos, deportivos, de salud, abasto y otros espacios comunitarios en condiciones óptimas de localización, dosificación y superficie.
- Desarrollar **políticas integrales de suelo urbano a fin de desmercantilizarlo** desde tres perspectivas:
  1. **Ofrecer a los más pobres suelo habitacional** bien localizado en relación con las funciones urbanas, los servicios y equipamientos sociales fundamentales para una vida urbana digna, productiva y sustentable como condición *sine qua non* para reducir y controlar los asentamientos precarios e irregulares (favelas, barrios de rancho o colonias populares) que caracterizan las periferias urbanas en América Latina. La clave son las políticas de acceso a suelo urbano bien localizado y el financiamiento; que podrían implicar un subsidio al suelo habitacional social, acciones de expropiación de tierras, procesos de urbanización asociada, porcentajes obligatorios de vivienda social en desarrollos urbanos de mediano y alto ingreso, y políticas de

fiscalización inmobiliaria, entre otras medidas. En el mismo sentido, **regularizar y recuperar** los asentamientos existentes introduciendo los servicios y equipamientos sociales que la población requiera, y siguiendo los principios propuestos para una nueva estrategia de vivienda social.

2. **Recuperar las plusvalías urbanas** generadas por la acción pública a través de la inversión en obras de infraestructura y equipamientos urbanos y por decisiones de planificación de usos del suelo mediante una nueva política fiscal inmobiliaria.
3. **Reducir la especulación con el suelo urbano y urbanizable capturando las rentas monopólicas y diferenciales** mediante políticas de control del crecimiento de las ciudades, transparencia y máxima difusión de la información sobre las características y comportamiento de los mercados de suelo urbano y edificios, y mediante políticas fiscales inmobiliarias.

- Desarrollar una **nueva estrategia de vivienda social** con cinco grandes ejes:
  1. Integrar las **políticas de vivienda social** a las de desarrollo urbano, movilidad e infraestructura urbana.
  2. Impulsar con todo el apoyo del Estado la **producción social de vivienda.**
  3. **Localizar los nuevos desarrollos dentro del tejido urbano** y en la primera periferia de la ciudad con acceso directo a transporte público; integrar desde su diseño usos mixtos con espacio público y con suelo para oferta de empleo y para los equipamientos sociales fundamentales; y ofrecer servicios de telecomunicación. En el mismo sentido, evaluar integralmente los conjuntos de vivienda social que han caído en la crisis de los "con techo" a fin de resolver —en conjunto con sus ciudadanos y autoridades locales— las carencias y problemas detectados, destacando la promoción de oferta de empleo dentro de los conjuntos y en su entorno inmediato para atender las necesidades de los residentes, reducir sus necesidades de movilidad y ampliar la base económica local; además de instalar los equipamientos sociales y los servicios que requiere la población asentada.
  4. Desarrollar **estrategias de regeneración de la vivienda social y su hábitat** con la participación corresponsable de los gobiernos locales, la iniciativa privada y los residentes.

5. Desarrollar **políticas de incentivo y subsidio a la vivienda social en renta.**

- Desarrollar **estrategias de mejoramiento ambiental urbano**, enfatizando los asentamientos precarios, los barrios deteriorados y los conjuntos de vivienda social. El enfoque debe considerar, en primer lugar, la localización de los usos del suelo bajo el principio de la sustentabilidad del ambiente, así como la generalización de ecotécnicas y materiales de construcción ambientalmente benéficos; el aceleramiento del cambio tecnológico en la movilidad y el consumo energético; y la limpieza y mantenimiento de vialidades, espacios públicos y predios vacíos. En segundo lugar, debe priorizar el reciclaje y manejo de residuos sólidos y de agua, y la arborización del espacio urbano a fin de reducir la emisión de GEI y avanzar en la descarbonización urbana.
- **Desarrollar sistemas integrales de información e indicadores para el desarrollo urbano** que incluyan los registros de vivienda, suelo, movilidad, equipamientos sociales, espacio público, infraestructuras urbanas, etcétera; como plataforma para la planificación participativa y para la evaluación de las políticas públicas. El papel de los observatorios urbanos, los consejos ciudadanos y los institutos de planificación participativa será de gran utilidad para estas acciones.
- **Reestructurar las instituciones responsables de las políticas urbanas** a partir de cinco ejes:
  1. Optimizar el **financiamiento para el desarrollo urbano** considerando que la principal fuente de recursos es la economía **de y en** la ciudad, y que se requiere una nueva política tributaria.
  2. Reducir las **barreras administrativas** para impulsar la transformación del hábitat popular.
  3. **Atacar la corrupción** asociada a la urbanización.
  4. **Enfrentar la financiarización urbana** con acciones de impulso a las actividades productivas y desincentivo a los excesos y el extractivismo inmobiliarios.
  5. **Elevar la eficiencia** en la generación y mantenimiento de las infraestructuras urbanas y el funcionamiento de las ciudades a través de la profesionalización de los servidores públicos y la modernización de los procesos técnicos y administrativos asociados.

La concreción de estas ideas de propuesta requerirá políticas públicas que vayan más allá de lo que ya han intentado los gobiernos en la región latinoamericana —incluyendo aquellos denominados progresistas— a fin de dar pasos firmes hacia una transformación social-ecológica urbana.

Ejecutar estas ideas de agenda implica profundizar, replantear y reestructurar las políticas ya conocidas o crear nuevas, bajo el principio de que los modelos económico-políticos vigentes en los países de la región ofrecen estas posibilidades. Sin embargo, es necesario lograr avances democráticos en la política con enfoques progresistas que permitan controlar y reducir las acciones extractivistas en el territorio y también es fundamental ampliar la participación social efectiva en el desarrollo de las ciudades de los grupos sociales de bajo ingreso tradicionalmente marginados de este derecho, así como de las organizaciones sociales comprometidas con la transformación social-ecológica.

Referencias

*Debido a la naturaleza de las fuentes electrónicas, el dinamismo de la información y el tiempo transcurrido entre la investigación y la publicación de este estudio, algunos enlaces de la lista de referencias ya no están disponibles, su contenido ha sido borrado o trasladado a otro sitio.

Abramo, Pedro (2006). *Ciudad Caleidoscópica, una visión heterodoxa de la economía urbana*. Netbiblo. España.

Aguilar, Luis (2008). *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México.

Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique (2002). "El papel de las instituciones en contextos locales", en *Revista de la CEPAL*, (76), abril 2002. Santiago de Chile.

Aravena, Susana; Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; entre otros autores (2014). *La vivienda, entre el derecho y la mercancía; las formas de propiedad en América Latina*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco We Effect. Montevideo.

Arendt, Hannah (1993). *La condición humana*. Paidós. Barcelona.

Azuela, Antonio y Cancino, Miguel Ángel (2014), coords. *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. PAOT. México.

Balbo, Marcello (2003). "La nueva gestión urbana", en Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (2003) (Comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017). *Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Consultado* en: http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/publicaciones-ciudades-sostenibles,18715.html. Fecha de consulta: 17 de julio de 2017.

Banco Mundial (2017). *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en: http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.URB.TOTL&country=#. Fecha de consulta: 13 de enero de 2017.

Beauregard, Robert (2005). "The Textures of Property Markets: Downtown Housing and Office Conversions in New York City", en revista *Urban Studies*, 42(13), pp. 2431-2445.

Benach, Núria y Albet, Abel (2012). *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Icaria, Espacios Críticos. Barcelona.

Blanco, Andrés; Moreno, Nancy; Vetter, David; Vetter, Marcial (2016). *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: http://www.iadb.org/plusvalias. Fecha de consulta: 20 de julio de 2017.

Bohigas, María (2014). "22@ Barcelona", en UN-Habitat, 2014: *Planning Denser Cities in the XXI Century, Tools for Implementation.* Expert Meeting Group (EMG). 29-31 de octubre de 2014. Zapopan, Jalisco, México.

Boisier, Sergio (2015). "Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable", en *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (1), 2015, pp. 42-66.

Bonduki, Nabil (2008). "Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula", en *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo,* (1), pp. 70-104.

Borja, Rodrigo (2012). "Enciclopedia de la Política", en Borja, Rodrigo (Ed.), *Enciclopedia de la Política*. 4ª ed. Tomo II: H-Z. FCE. México.

Burdett, Ricky y Sudjic, Deyan (2007), eds. *The Endless City*. Phaidon Press. Londres.

Caetano, Gerardo (2015). "Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)", en periódico *El país digital*. Disponible en: http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html#more. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2017.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2015). *Observatorio de Movilidad Urbana: Datos generales 2015*. Disponible en: https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos/. Fecha de consulta: 27 de junio de 2017.

Calderón, Julio (2013). *Los estudios urbanos en el Perú*, basado en la ponencia central del Grupo 6 "Sociología de la urbanización y políticas" del autor, presentada al IX Congreso Nacional de Sociólogos (2013). Lima.

Calderón, Julio (2014). *Miradas: Ensayos sobre enfoques, políticas y estudios urbanos*. Lima.

Cálix, Álvaro (2017). "El desafío de la transformación social-ecológica en América Latina", en revista *Nueva Sociedad*, abril de 2017.

Cardoso, Adauto; Aragão, Thêmis; Jaenisch, Samuel (2016). (Orgs.) *22 Anos de Política Habitacional no Brasil: da Euforia à Crise*. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia / Letra Capital. Río de Janeiro.

Carrión, Fernando (2013). "El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina", en Iracheta, Alfonso (2013) (Coord.), *Reflexiones sobre política urbana*. El Colegio Mexiquense. Zinacantepec, México, pp. 17-46.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004). Disponible en: https://hical.org/wpcontent/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf.

Castells, Manuel (1977). *The Urban Question: A Marxist Approach* (Trad. Sheridan, Alan). Edward Arnold. Londres.

Castells, Manuel (2001). "Conclusión: la sociología urbana en el siglo XXI", en Susser, Ida (Coord.), *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza Ensayo. Madrid.

Centro Eure (2013). *Documento ampliado del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018*. Primera versión (octubre de 2013) (Documento restringido). Preparado para la Conavi, Ciudad de México.

Centro Eure (2015). *Programa regional metropolitano de Mérida*. Iracheta, Alfonso (Coord.). Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán. Mérida.

CEPAL (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Comps). CEPAL. Santiago de Chile.

——— (2015). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

CEPAL; MINURVI; ONU-Hábitat (2017). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana de América Latina y el Caribe, 2016-2036*. CEPAL. Santiago de Chile.

Chiesura, Anna (2004). "The Role of Urban Parks for the Sustainable City", en revista *Landscape and Urban Planning*, 68(1), pp. 129-138.

Cohen, Michael (2016). "De Hábitat II a la Pachamama: mucho por hacer y pocas expectativas para Hábitat III", en Borja, Jordi; Carrión, Fernando; Corti, Marcelo (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Flacso. Quito, pp. 78-81.

Conavi (2012). *Diagnóstico actual de la situación del sector vivienda*, octubre de 2012. Ciudad de México.

Coraggio, José (1981). "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*. Caracas, pp. 153-155.

Coraggio, José (2010). "Revisar la cuestión regional", en Coraggio, José; Sabaté, Alberto; Colman, Oscar (Eds.); Iracheta, Alfonso (2010) (Coord.), *La cuestión regional en América Latina*, 2ª edición. El Colegio Mexiquense / IIE-UNAM. Zinacantepec, México.

Cravacuore, Daniel (2017). "Escenarios del desarrollo municipal en América Latina", en Gargantini, Daniela (2017) (Comp.), *Gobiernos locales y acceso al hábitat. Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Conicet. Buenos Aires.

Crutzen, Paul (2002). "Geology of Mankind", en revista *Nature*, 415(6867), p. 23.

Davis, Mike (2013). *Planeta Favela*, Boitempo. São Paulo.

De Lisio, Antonio (2016). "El ordenamiento territorial para la transformación social y ecológica en América Latina", Proyecto TSE-FES, borrador.

De Mattos, Carlos (2010). "La cuestión regional en América Latina antes y después del seminario sobre la cuestión regional (1978)", en Coraggio, José; Sabaté, Alberto; Colman, Oscar (Eds.); Iracheta, Alfonso (2010) (Coord.), *La cuestión regional en América Latina*, 2ª edición. El Colegio Mexiquense / IIE-UNAM. Zinacantepec, México.

Del Valle, Beatriz (2009). *Acción climática de la Ciudad de México. 2008-2012. Avances al 2009*. Área de Cambio Climático, Secretaría del Medio Ambiente / Gobierno del Distrito Federal. México.

Dimitrova, Anna; Hollan, Katarina; Laster, Daphne; Reinstaller, Andreas; Schratzenstaller, Margit; Walterskirchen, Ewald; Weiss,

Teresa (2013). *Literature Review on Fundamental Concepts and Definitions, Objectives and Policy Goals as well as Instruments Relevant for Socio-Ecological Transition*. WWWforEurope (Welfare, Wealth and Work for Europe). Documento de trabajo 40.

DOF (Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos) (2006). "Ley de Vivienda. Última Reforma DOF 14-05-2019". Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf. Fecha de consulta: 29 de julio de 2020.

Duhau, Emilio (2013). "La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas", en Ramírez, Blanca y Pradilla, Emilio (2013) (Comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (2º volumen). UAM / SITESA. Ciudad de México.

Durston, John (1999). "Construyendo capital social comunitario", en *Revista de la CEPAL*, (69), diciembre de 1999. Santiago de Chile.

Echeverri, Alejandro (2014). "La experiencia de Medellín", en UN-Habitat, *2014: Planning Denser Cities in the XXI Century, Tools for Implementation*. Expert Meeting Group (EMG). 29-31 de octubre de 2014. Zapopan, Jalisco, México.

Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (2009), coords. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones*. H. Cámara de Diputados, LX legislatura / Sedesol / UAM / Miguel Ángel Porrúa. México.

Elgueta, Gabriela (2017). "¿Cómo implementar el Plan de Acción Regional desde enfoques y sectores múltiples?", presentación en panel 4 en *Conferencia de las Ciudades. Implementando la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*, sede CEPAL, Santiago de Chile, del 2 al 6 de octubre de 2017.

EUROCITIES (2016). *Strategic Framework 2014-2020. Towards an Urban Agenda for the EU*. Bruselas. Mayo de 2016. Disponible en: http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/494-Eurocities_strategic_framework-leaflet-web.pdf. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2019.

Fernández, Raúl (2012). "Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista", en Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; Díaz, Selma; entre otros autores (2012), *Derecho al suelo*

y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco. Montevideo.

Flores-Xolocotzi, Ramiro; González-Guillén, Manuel de Jesús (2007). "Consideraciones sociales en el diseño y planificación de parques urbanos", en revista *Economía, Sociedad y Territorio*, 6(24). El Colegio Mexiquense. Zinacantepec, México, pp. 913-951.

Florida, Richard (2005). *Cities and the Creative Class*. Routledge. Nueva York.

——— (2015). *CityLab: Economic Segregation and Inequality in Europe's Cities*. Disponible en: http://www.citylab.com/work/2015/11/economic-segregation-and-inequality-in-europes-cities/415920/. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

Folin, Marino (1976). *La ciudad del capital y otros escritos*. Gustavo Gili. México.

Franco, Jorge y Raffo, Alberto (2014). "La utopía realizable de la 'propiedad colectiva'", en Aravena, Susana; Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; entre otros autores (2014), *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco We Effect. Montevideo.

Franco, Jorge y Vallés, Raúl (2012). "El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano", en Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; Díaz, Selma; entre otros autores (2012), *Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco. Montevideo.

Fundación CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2011). *Estado actual de la vivienda en México*. SHCP / Sedesol. Ciudad de México.

Glaeser, Edward (2011). *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices* (Trad. Corrientes, Federico). Taurus. México.

Gómez, Juan y Jiménez, Juan (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Serie Macroeconomía del desarrollo, 111. Naciones Unidas / CEPAL. Santiago de Chile.

González, Gustavo (2012). "Algunas sintéticas conclusiones y reflexiones", en Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; Díaz, Selma; entre otros autores (2012), *Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco. Montevideo, pp. 231-236.

Gotham, Kevin (2006). "The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector", en revista *American Journal of Sociology*, 112(1), pp. 231-275.

Granero, Guadalupe (2017). *Territorios de la desigualdad: política urbana y justicia espacial*. Surbanistas. Buenos Aires.

Guevara, Porfirio y Arce, Ronald (2016). *Estado de la vivienda en Centroamérica*. CLACDS de INCAE Business School / Hábitat para la Humanidad.

H3A Hacia un Hábitat 3 Alternativo (2016). *Manifiesto de Quito*. FLACSO. Ecuador. Disponible en: http://www.fiurb.org/wp-content/uploads/2016/11/Manifiesto-H3A-2-1.pdf. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2017.

Harvey, David (1973). *Social Justice and the City*. Edward Arnold. Londres.

——— (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", en revista *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 7(1).

Human Rights Watch (2014). *Informe Mundial 2014*. Human Rights Watch. EE. UU.

IBPES. (2018). *IPBES sixth session Plenary*, 17 de marzo de 2018. Medellín, Colombia. Disponible en https://www.ipbes.net/event/ipbes-6-plenary#outcomes. Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

Iracheta, Alfonso (1984), coord. *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*. UAEM / Gobierno del Estado de México. Toluca, México.

——— (1988). *Hacia una planeación urbana crítica*. Gernika / UAM Azcapotzalco. México.

——— (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. Miguel Ángel Porrúa / El Colegio Mexiquense. México.

——— (2010). "Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana", en Álvarez, Lucía; Sánchez-Mejorada, Cristina; San Juan, Carlos (Coords.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. UNAM / UAM-Azcapotzalco / INAH / Juan Pablos Editor. Ciudad de México.

——— (2011). "El fenómeno del transporte urbano en México: problemas y perspectivas", en *Revista INVI*, 26(71). Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

——— (2014). "Ciudades mexicanas: ¿Qué problemas, qué instrumentos?", en Iracheta, Alfonso; Pedrotti, Carolina; Fernández, Raúl

(2014) (Coords.), *El suelo urbano en Iberoamérica. Crisis y perspectivas*. El Colegio Mexiquense. México, pp. 275-321.

———— (2015). Índice de deterioro habitacional (INDH). Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada en México. Infonavit / Centro Eure. Ciudad de México.

———— (2015a). "Ciudad compacta-ciudad difusa: nota para el debate", en Quiroz, Héctor (2015) (Comp.), *Ciudad compacta. Del concepto a la práctica*. UNAM. Ciudad de México.

———— (2019). "The Conflict between Free Market Capitalism and Social Policies. Mexican Housing Policy", en Eraydin, Ayda y Frey, Klaus (2019), *Politics and Conflict in Governance and Planning. Theory and Practice*. Routledge, Nueva York.

Iracheta, Alfonso y Gerardo Ardila (2018). *Hacia un ordenamiento territorial para la Transformación Social-Ecológica en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert. Ciudad de México, en prensa.

Iracheta, Alfonso y Smolka, Martim (2000). *Los pobres de la ciudad y de la tierra*. El Colegio Mexiquense / Lincoln Institute of Land Policy. Zinacantepec, México.

Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2ª edición. Universidad de los Andes. Bogotá.

Jirón, Paola; Lange, Carlos; Bertrand, María (2010). "Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana", en *Revista Invi*, 25(68), mayo. Instituto de la Vivienda / Universidad de Chile.

Jirón, Paola; Toro, Alejandro; Caquimbo, Sandra; Goldsack, Luis; Martínez, Liliana (2004). *Bienestar habitacional: guía de diseño para un hábitat residencial sustentable*. Instituto de la Vivienda / Universidad de Chile / Universidad Federico Santa María / Fundación Chile.

Jordán, Ricardo (2003). "Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe", en Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (2003) (Comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.

Kliksberg, Bernardo (1999). "Capital social y cultural, claves esenciales del desarrollo", en *Revista de la CEPAL* (69), diciembre de 1999. Santiago de Chile.

Lojkine, Jean (1976). "Contribution to a Marxist Theory of Capitalist Urbanization", en Pickvance, Chris (Ed.), *Urban Sociology: Critical Essays*. Londres, pp. 119-146.

Martner Gonzalo (2017). "Fundamentos de una Transformación Social-Ecológica". Proyecto Transformación Social-Ecológica de la Fundación Friedrich Ebert (mimeo). Universidad de Chile.

——— (2017a). "Marco conceptual: Transformación Social-Ecológica" (mimeo; borrador integrado), presentado en la reunión de trabajo del proyecto Transformación Social-Ecológica de la Fundación Friedrich Ebert, 26 de julio de 2017. San José, Costa Rica.

——— (2018). "¿Por qué y cómo una Transformación Social-Ecológica? Un marco conceptual". Proyecto Fundación Friedrich Ebert, versión 4 de noviembre 2018 (documento restringido). Ciudad de México.

Martner, Gonzalo; Denzin, Christian; Cálix, Álvaro (2019). *Esto no da para más. Hacia la Transformación Social-Ecológica en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert. Ciudad de México.

Martner, Gonzalo y Mora, Henry (2017). "Marco conceptual para la Transformación Social-Ecológica en América Latina" (borrador). Fundación Friedrich Ebert.

Massey, Doreen (2008). *Pelo Espaço. Uma Nova Politica da Espacialidades* (Trads. Pareto, Hilda; Haesbaert, Rogério). Bertrand. Brasil.

McKinsey Global Institute (2013). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011*. UNISDR.

Mendoza, Alejandro (2016). "Planeta de ciudades". Reseña del libro de Shlomo, Angel *Planeta de ciudades*, en *Revista Eure-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 43(128), enero de 2017.

MINURVI; NU. CEPAL; ONU-Hábitat/ORPALC (2016). "América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común". Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) / CEPAL / ONU-Hábitat / ORPALC.

Moncayo, Edgard (2002). "Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y de la globalización", en revista *Desafíos*, 7, 2º semestre de 2002. Bogotá, pp. 50-99.

Moncayo, Edgard (2008). "Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana", en *Revista Eure,* 34(103), pp. 169-176.

Nahoum, Benjamín (2012). "La tensión entre el derecho y el negocio", en Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; Díaz, Selma; entre otros autores (2012), *Derecho al suelo y a la ciudad*

en América Latina. La realidad y los caminos posibles. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco. Montevideo.

New York University (NYU) (2016). *Atlas of Urban Expansion*. Urban Expansion Program (NYU) / Lincoln Institute of Land Policy / UN-Habitat. Disponible en: http://www.atlasofurbanexpansion.org/. Fecha de consulta: 17 de julio de 2017.

OECD (2015). *Governing the City*. OECD Publishing. París.

——— (2015a). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. OECD Publishing. París.

OIT (1919). *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*.

Olsson, Joakim (2012). "Para derribar este otro apartheid", en Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; Díaz, Selma; entre otros autores (2012), *Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco. Montevideo.

ONU-Hábitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nu. CEPAL / MINURVI / FLACMA / CAF / La Alianza de las Ciudades. Disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/Informe_Ciudades/SOLACC_2012_web.pdf. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2017.

——— (2012a). *Estado de las ciudades 2012/2013*. ONU-Hábitat / EAPDF / Gobierno de la Ciudad de México. Ciudad de México.

Ortiz, Sara (2017). "Urbanismo desde la perspectiva de género. Buenas prácticas con perspectiva de derechos humanos", en *Dfensor, revista de Derechos Humanos*, 1(XV), enero de 2017. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México.

Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica LAUDATO SI, del Santo Padre Francisco. Sobre el cuidado de la casa común*. Libreria Editrice Vaticana. El Vaticano.

Papa Pío X (1931). *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*. Libreria Editrice Vaticana. El Vaticano.

Páramo, Pablo; Burbano, Andrea; Jiménez-Domínguez, Bernardo; Barrios, Verónica; Pasquali, Carlota; Vivas, Fabiola; Moros, Oscar; Alzate, Mónica; Jaramillo, Juan; Moyano, Emilio (2018). "La habitabilidad del espacio público en las ciudades de América Latina", en revista *Avances en Psicología Latinoamericana*, 36(2). Universidad del Rosario, pp. 345-362. Disponible en: http://dx.doi,org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.4874.

Pascual, Josep Maria y Godás, Xavier (2010). "Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad", en *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial.* Tirant Lo Blanch. Valencia.

Polanyi, Karl (1994). *El sustento del hombre*. Mondadori. Barcelona.

Putnam, Hilary (1975). "The Meaning of *'Meaning'*", en revista *Philosophical Papers*, 2.

Putnam, Robert; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Ramírez, Blanca y Pradilla, Emilio (2013). *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (2 volúmenes). UAM / SITESA. Ciudad de México.

Ramírez, Patricia (2010). *Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su centro histórico*. Miguel Ángel Porrúa. Ciudad de México.

Ramírez, Víctor (2013). "La ilegalidad de las políticas habitacionales. De los dichos a los hechos", presentación en el Congreso Nacional de Vivienda, marzo de 2013. UNAM. Ciudad de México.

Rodgers, Daniel (1982). "In Search of Progressivism", en revista *Review of American History*, 10(4), pp. 113-132.

Rodríguez Becerra, Manuel (2017). "Anotaciones para la construcción de un marco conceptual para el proyecto Transformación Social-Ecológica de América Latina" (mimeo), 30 de abril de 2017. Bogotá.

Saball, Paulina (2017). "La nueva agenda urbana y su incidencia en las políticas nacionales", discurso de apertura de la Conferencia de las Ciudades, 10 de marzo de 2017. CEPAL. Santiago de Chile.

Santos, Milton (1981). *Manual de geografía urbana*. HUCITEC. São Paulo.

Sassen, Saskia (1997). *Las ciudades en la economía mundial*. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

SHCP-Banobras (2013). *Programa de Modernización Catastral, 2013* (presentación del programa). Ciudad de México.

Shlomo, Angel (2012). *Planet of Cities*. Lincoln Institute of Land Policy. Boston.

Shlomo, Angel; Parent, Jason; Civco, Daniel; Blei, Alejandro (2012). *Atlas of Urban Expansion*. Lincoln Institute of Land Policy. Boston.

Siclari, Paola (2017). "Desafíos urbanos latinoamericanos y caribeños de cara a los objetivos de desarrollo sustentable y a la nueva agenda urbana", en *Revista INVI*, 32(89). Santiago de Chile.

Soja, Edward (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficante de Sueños. Madrid. Disponible en: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Postmetr%C3%B3polis-TdS.pdf. Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020.

Speller, Gerda y Ravenscroft, Neil (2005). "Facilitating and Evaluating Public Participation in Urban Parks Management", en revista *Local Environment*, 10(1), pp. 41-56.

Stawasz, Danuta; Sikora-Fernández, Dorota (2015), coords. *Zarzadzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcja smart city (Administración en ciudades polacas de acuerdo con la concepción smart city)*. Placet. Varsovia.

Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus. México.

Stilwell, Victoria y Lu, Wei (2015). "The 10 Most Unequal Big Cities in America", en revista *Bloomberg Businessweek*. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-10/the-10-most-unequal-big-cities-in-america. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018.

Sugranyes, Ana y Morales, Raúl (2012). "Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo", en Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; Díaz, Selma; entre otros autores (2012), *Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco. Montevideo, pp. 28-42.

Sugranyes, Ana *et al.* (2014). "Chile. Buscando alternativas colectivas en un escenario neoliberal", en Aravena, Susana; Arébalo, Martha; Bazoberry, Guillermo; Blanco, Claudia; entre otros autores (2014), *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina*. TRILCE / Centro Cooperativo Sueco We Effect. Montevideo.

Swyngedouw, Erik (2018). "Politizando las ecologías políticas urbanas", en revista *Investigaciones Geográficas*, 56, pp. 153-167.

Theodore, Nik; Peck, Jamie; Brenner, Neil (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en revista *Temas Sociales*, 66, marzo. Santiago de Chile, pp. 1-11.

Toledo, Víctor (2017). "La ecología política conquista Latinoamérica", en periódico *La Jornada*, sección Opinión, 23 de mayo de 2017, Ciudad de México.

Topelson, Sara (2012). "Modelos de ciudad, compacta vs ciudad dispersa", presentación en Foro Mundial de Desarrollo Urbano, 20 de mayo de 2012. Culiacán, Sinaloa.

Turner, John y Fichter, Robert (1976), coords. *Libertad para construir*. Siglo XXI. México.

UNCED (1992). "Rio Declaration on Environment and Development", conferencia de la Asamblea General 151/26. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Río de Janeiro.

UN-Habitat (2011). *Cities and Climate Change. Global Report on Human Settlements 2011*. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos / UN-Habitat / Earthscan. Londres-Washington.

——— (2016). *World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures.* UN-Habitat / Earthscan. Londres.

United Nations (2010). *State of the World's Cities, 2010-2011: Bridging the Urban Divide. Overview and Key Findings*. UN-Habitat. Nairobi, Kenia.

Valenzuela-Levi, Nicolás (2017). "Public Housing Investment to Defeat Poverty: Looking into Production and Effectiveness Through Quantitative and Qualitative Results", en informe de *Urban Perspectives: Climate Change, Migration, Planning and Financing, a New Generation of Ideas 2017*. Wilson Center / USAID.

Valladares, Reyna; Chávez, Martha; Moreno, Sylvia (2015). "Elementos de la habitabilidad urbana", en Valladares, Reyna (Coord.), *Diversas visiones de la habitabilidad.* RNIU. Puebla, pp. 15-39.

Ventura-Dias, Vivianne (2017). "El contexto internacional y la transformación social y ecológica (TSE) de América Latina" (mimeo). Fundación Friedrich Ebert.

Visscher, Alejandra (2008). "Reconstrucción con prevención. Qué hacer, qué no hacer en la reconstrucción de viviendas luego de un sismo". Soluciones Prácticas ITDG. Lima.

WCED (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Anexo de la Asamblea General 42/427. Oslo, Noruega.

Zukin, Sharon (1980). "A Decade of the New Urban Sociology", en *Theory and Society,* 9, pp. 575-601.

Referencias sobre la información citada por país/ciudad

Asunción, Paraguay

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Plan de acción. Área metropolitana de Asunción sostenible*. Disponible en: https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/asunci__n_sostenible. Fecha de consulta: 6 junio 2017.

Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (DGEEC) (2012). *Compendio estadístico ambiental del Paraguay 2002-2012*. Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ambiental2012/compendio%20ambiental%202012.pdf. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (DGEEC) (2015). *Proyecciones de población. Revisión 2015*. Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyeccion%20Distrital.pdf. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Dirección Nacional del Registro de Automotores (2015). *Datos estadísticos 2015*. Corte Suprema de Justicia. Disponible en: http://www.pj.gov.py/contenido/155-direccion-del-registro-de-automotores/979. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2002). *Paraguay: Censo Nacional de Población y Viviendas 2002* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) (2013). *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay (PLANHAVI)*. Disponible en: https://www.senavitat.gov.py/sitioplanhavi/documentos/publicacion-planhavi/. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2017.

Bogotá, Colombia

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015). "Archivo de datos San José 2015", en *Base de datos por ciudades 2015*. Disponible en: https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos/. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

Banco Mundial (2017). *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en: http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?

source=2&series=SP.URB.TOTL&country=#. Fecha de consulta: 13 de enero de 2017.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Colombia. Censo 2005. Básico y ampliado* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Proyecciones y retroproyecciones de población*. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal por área 1985-2020. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion. Fecha de consulta: 1 de junio de 2017.

Dirección Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Diálogo regional para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Región Cundinamarca, Centro Oriente. Sisbén. Consultado* en: https://www.sisben.gov.co/Paginas/Buscador.aspx. Fecha de consulta: 18 de agosto de 2017.

——— (2015). *Estadísticas del sector. Subsidios asignados de vivienda por entidades 1991-2015*. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Vivienda/Estadisticas_sector_2/Subsidios%20asignados%20de%20vivienda%20por%20entidades%201991-2015.pdf. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2017.

——— (2016). *Diálogos regionales para la planeación de un nuevo país*. Región Cundinamarca. Sisbén. Disponible en: https://www.sisben.gov.co/Paginas/Buscador.aspx. Fecha de consulta: 18 de agosto de 2017.

Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) (2015). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2015*. Anexos. DANE. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2015. Fecha de consulta: 18 de agosto de 2017.

Ministerio de Transporte (2015). *Transporte en cifras. Estadísticas 2015*. Disponible en: https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/. Fecha de consulta: 15 de junio de 2017.

Observatorio Ambiental de Bogotá (OAB) (2017a). *Movilidad sostenible*. Disponible en: https://oab.ambientebogota.gov.co/temas/?v=6&localidad=21. Fecha de consulta: 16 de junio de 2017.

——— (2017b). *Cobertura residencial y legal del servicio de alcantarillado CAL, 1999-2016*. Disponible en: https://oab.ambientebogota.gov.co/indicadores/?id=59&v=I. Fecha de consulta: 18 de agosto de 2017.

Secretaría de Planeación Departamental de Cundinamarca (SPDC) (2017). *Aspectos macroeconómicos de Cundinamarca*. Gobernación de Cundinamarca. Disponible en: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeplaneacion/SecretariadeplaneacionDespliegue/asestadisticas_contenidos/csecreplanea_estadis_cifras. Fecha de consulta: 18 de agosto de 2017.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (2013). *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. / Bogotá Humana. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/REGION-digital.pdf. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2017.

Buenos Aires, Argentina

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2007). "Base de datos por ciudad 2007-2011", en *Base de datos generales 2007-2011*. Disponible en: https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos/. Fecha de consulta: 27 de junio de 2017.

Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) (2017). *Parque automotor de la República Argentina*. ADEFA. Disponible en: http://ondat.fra.utn.edu.ar/?p=931. Fecha de consulta: 9 de junio de 2017.

Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) (2017). *Viviendas-Centro: Viviendas terminadas*. Consultado* en: http://www.cnvivienda.org.ar/category/centro.html#. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2001). *Censos 2001. Resultados nacionales*. Consultado* en: http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

——— (2010a). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010. Cuestionario ampliado* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2010b). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario*. Disponible en: http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo2.pdf. Fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

——— (2016a). "Superficie total del país", en *Datos geográficos*. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-15-25. Fecha de consulta: 8 de junio de 2017.

——— (2016b). *Revisión del Producto Interno Bruto, base 2004 y series de oferta y demanda globales. Años 2004-2015*. Disponible en: http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_anual_06_16.pdf. Fecha de consulta: 9 de junio de 2017.

Ministerio de Economía (2016). "Viviendas particulares, total de hogares y total de población. Año 2010", en *Cuadros Estadísticos Vivienda y Hábitat*. Disponible en: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/vivienda-y-habitat/146-metodologia-vivienda-y-habitat/184-cuadros-estadisticos-vivienda-y-habitat. Fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

Ministerio de Economía de Buenos Aires (2016). "Proyecciones total 2010-2025", en *Dirección Provincial de Estadística*. Disponible en: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/poblacion/proyecciones/municipios. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (2007). *Lineamientos estratégicos para la RMBA. Plan Estratégico Territorial*. Disponible en: http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/ofmetro/mapasgeo.php. Fecha de consulta: 11 de abril de 2017.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) (2017). *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura universal y sostenibilidad de los servicios*. SSRH / UAPyS / SOP. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2017.

Observatorio Vial (2017). *Serie histórica. Parque registrado de motos y motocicletas*. Disponible en: http://observatoriovial.seguridadvial.gov.ar/documentos/estadistica/parque-vehicular/serie-historica/parq_motos_reg.pdf. Fecha de consulta: 15 de junio de 2017.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Argentina (2017). *Argentina en breve*. Disponible en: http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/countryinfo.html. Fecha de consulta: 8 de junio de 2017.

Brasilia, Brasil

Da Costa, Rômulo y De Holanda Frederico (2015). "A Metrópole de Brasília na rede urbana brasileira e configuração interna", en Da Costa, Rômulo; de Souza, Gabriela; De Holanda, Frederico (Eds.) *Brasília: Transformações na Ordem Urbana*, Letra Capital / Observatório das Metrópoles. Río de Janeiro, pp. 35-63.

Departamento Nacional de Tránsito (2017a). *Flota de vehículos 2000*. Disponible en: http://www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos. Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

——— (2017b). *Flota de vehículos 2005*. Disponible en: http://www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos. Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

——— (2017c). *Flota de vehículos 2015*. Disponible en: http://www.denatran.gov.br/estatistica/257-frota-2015. Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

Caracas, Venezuela

Alcaldía Metropolitana de Caracas (2017). *Alcaldía metropolitana*. Consultado* en: http://alcaldiametropolitana.gob.ve/portal/index.php/alcaldia-metropolitana/area-metropolitana-de-caracas. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

García, Andreína (2015). "La Gran Misión Vivienda Venezuela no ha cumplido con sus metas", en periódico *La Razón*. Disponible en: https://www.larazon.net/2015/04/la-gran-mision-vivienda-venezuela-no-ha-cumplido-con-sus-metas/. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011a). *Medio Ambiente Urbano. Parque automotor en circulación, según tipo, 2000-2011*. Consultado* en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Ambiental/PrincIndicadores/html/ambien_medioAmbiente_2.html. Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

——— (2011b). *Medio Ambiente Urbano. Parque automotor en circulación, por tipo, según entidad federal, 2011*. Consultado* en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Ambiental/PrincIndicadores/html/ambien_medioAmbiente_1.html. Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

——— (2011). *Proyección de población a 30 de junio, según entidad federal y municipios*. Consultado* en: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=98&Itemid=51. Fecha de consulta: 2 de junio de 2017.

——— (2011). *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

Noticias 24, 2013. "Gmvv ha construido 466.245 viviendas desde abril de 2011". Consultado* en http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/202307/gmvv-ha-construido-466-245-viviendas-desde-abril-de-2011/. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

Venevisión, 2016. "¡2016! Gran Misión Vivienda Venezuela cerrará con 1 millón 330 mil 521 hogares construidos". Consultado* en: http://vtv.gob.ve/2016-gran-mision-vivienda-venezuela-cerrara-con-1-millon-330-mil-521-hogares-construidos/. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

Ciudad de México, México

Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2017). *Financiamientos para Vivienda. Reporte General de Financiamientos*. Disponible en: http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes_bas.aspx. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2010). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010. Fecha de consulta: 11 de abril de 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000). *Vehículos de motor registrados en circulación* (datos abiertos, anual). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/default.html. Fecha de consulta: 13 de junio de 2017.

——— (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

——— (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

——— (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

——— (2015). Vehículos de motor registrados en circulación (datos abiertos, anual). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/default.html. Fecha de consulta: 13 de junio de 2017.

Guatemala, Guatemala

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013). *Estimaciones de población 2013 basadas en los Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002*.

——— (2017). *Estimaciones de la población total por municipio. Periodo 2008-2020* (al 30 de junio). Disponible en: http://www.oj.gob.gt/estadisticaj/reportes/poblacion-total-por-municipio(1).pdf. Fecha de consulta: 2 de junio de 2017.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) (2016). *Nueva Agenda Urbana. De la vivienda al Hábitat*. Disponible en: http://ceur.usac.edu.gt/eventos/Vivienda/Presentaciones/02-Estrategia-Vivienda.pdf. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2009). *Informe Anual. Política de Desarrollo Social y Población*. UNFPA. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/PDSP/InfPD2009.pdf. Fecha de consulta: 2 de junio de 2017.

——— (2015). *Proyecto de cartografía metropolitana*. Consultado* en: http://www.udevipo.gob.gt/wp-content/uploads/2016/10/PROYECTO-DE-CARTOGRAFA-METROPOLITANA-FINAL.compressed.pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) (2015). *Parque vehicular por tipo de vehículo 2005-2017*. Disponible en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/estadisticas/47-estadicas-tributarias/334-indicadores-tributarios.html. Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

La Habana, Cuba

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). "Cuba: Población censada y tasas de crecimiento medio anual, según ciudades", en *Boletín Demográfico. América Latina: urbanización y evolución de la población urbana*, 75, enero, pp. 111-115.

Knoema (2017). *World Vehicles in Use, 2014*. Disponible en: http://knoema.fr/OICAVU2016/world-vehicles-in-use-2014?regionId=HT. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2012). *Censo 2012*.

——— (2015). *Anuario estadístico de Cuba 2014*. Capítulo 3: Población. Disponible en: http://www.one.cu/aec2014/03%20Poblacion.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2017). *Serie Estadística 1985-2010*. Capítulo: Población. Disponible en: http://www.one.cu/series2010.htm. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2017a). *Serie Estadística 1985-2010*. Capítulo: Población. Disponible en: http://www.one.cu/series2010.htm. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

———— (2017b). *Anuario estadístico de Cuba 2010-2015*. Disponible en: http://www.one.cu/PublicacionesDigitales/PublicacionesDigitales.asp?cod=A. Fecha de consulta: 11 de agosto de 2017.

La Paz, Bolivia

Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA) (2012). *Evaluación. Programa de operaciones anual. Gestión 2012*. Disponible en: http://aevivienda.gob.bo/descargas/EVALUACIONPOA2012.pdf. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

———— (2013). *Informe de gestión 2013*. Disponible en: http://aevivienda.gob.bo/descargas/EVALUACIONPOA2013.pdf. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

———— (2014). *Informe de gestión 2014*. Disponible en: http://aevivienda.gob.bo/descargas/INFG_2014.pdf. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

———— (2015). *Informe de gestión 2015*. Disponible en: http://aevivienda.gob.bo/descargas/INFORME%20DE%20GESTION%202015.pdf. Fecha de consulta: 22 agosto 2017.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). "Estadísticas del parque automotor 2003-2016", en *Publicaciones*. Disponible en: https://ibce.org.bo/publicaciones-descarga.php?id=2368&opcion=5. Fecha de consulta: 23 de junio de 2017.

———— (2015a). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Disponible en: http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2001COM&lang=ESP. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

———— (2015b). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. Disponible en: https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-banco-de-datos/censos/. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV) (2011). *Informe de gestión 2011*. Disponible en: https://es.slideshare.net/Oxigenobolivia1/informe-de-gestin-ministerio-de-obras-pblicas. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

———— (2012). *Informe de gestión 2012*. Disponible en: https://www.oopp.gob.bo/uploads/doc_planificacion/INFORME_DE_GESTION_2012.pdf. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Bolivia (2015). *Informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización*. Disponible en: http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp_bo_IDH2016.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Lima, Perú

Banco Mundial (2017). *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en: http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.URB.TOTL&country=#. Fecha de consulta: 13 de enero de 2017.

Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública (CPI) (2015). *Perú: Población 2015*. Disponible en: http://www.cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_201511_03.pdf. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2007). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil sociodemográfico del Perú*. UNFPA / PNUD. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1136/libro.pdf. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2017.

——— (2007). *XI de Población y VI de Vivienda* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2014). Una mirada a Lima metropolitana. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017.

——— (2015). *Estado de la población peruana 2015*. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf. Fecha de consulta: 1 de junio de 2017.

——— (2017). *Población 2000 al 2015*. Consultado* en: http://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/. Fecha de consulta: 1 de junio de 2017.

——— (2017b). *Vivienda: disponibilidad de alumbrado eléctrico por red pública en viviendas particulares según departamento*. Consultado* en: https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2017.

——— (2017c). "Vivienda. Hogares según formas de eliminación de excretas y área de residencia", en *Población y vivienda*. Disponible

en: https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2017.

Ministerio del Ambiente (MINAM) (2014). *Estrategia nacional para combustibles y vehículos más limpios y eficientes en el Perú*. Consultado* en: http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2014/06/Presentaci%C3%B3n_estrategia_transporte_limpio_Peru_final-MINAM-2.pdf. Fecha de consulta: 16 de junio de 2017.

Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) (2017). *Transporte y comunicaciones. Parque de motocicletas inscritas, según departamento*. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/transport-and-communications/. Fecha de consulta: 14 de junio de 2017.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2015). "Mercado de edificaciones urbanas en Lima metropolitana y el Callao", "Indicadores de agua y saneamiento", en *Compendio estadístico 2015*. Disponible en: http://zelo.vivienda.gob.pe/CompendioEstadistica/Compendioesta.aspx. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2017.

——— (2017). *Vivienda* (información estadística). Disponible en: http://www3.vivienda.gob.pe/destacados/vivienda.aspx. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2017.

Pensando Lima (2009). *Crecimiento y expansión de Lima*. Disponible en: https://pensandolima.wordpress.com/2009/09/13/crecimiento-y-expansion-de-lima/. Fecha de consulta: 19 de julio de 2017.

Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima y Callao 2035 (PLAM) (2014). *Memoria de análisis y diagnóstico*. Consultado* en: http://img.plam2035.gob.pe.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/plam2035/T1/MemAD/MA1-2-3.pdf. Fecha de consulta: 19 de julio de 2017.

Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) (2017). *Población con acceso a agua potable 2014*. Disponible en: http://sinia.minam.gob.pe/modsinia/index.php?accion=verIndicador&idElementoInformacion=1000&idformula=75. Fecha de consulta: 12 de julio de 2017.

Managua, Nicaragua

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *Plan de acción. Managua sostenible*. Disponible en: https://issuu.com/ciudad

esemergentesysostenibles/docs/managua_sostenible. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) (2004). *Compendio estadístico 2003-2004*. Consultado* en: http://www.inide.gob.ni/bibliovirtual/Compendios/Compendio0304.pdf. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

——— (2005). *Cifras municipales. Censo 2005. Nicaragua*. Consultado* en: http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/tablas_cifras.htm. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

——— (2005). *VIII Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 2005* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2016). *Anuario estadístico 2015. Nicaragua*. Consultado* en: http://www.inide.gob.ni/Anuarios/Anuario%20Estadistico%202015.pdf. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2014). *Instituto de la Vivienda Urbana y Rural*. Disponible en: http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2011/F_6_27_MGMP_INVUR.pdf. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

Montevideo, Uruguay

Agencia Nacional de Vivienda (ANV) (2017). *Información estadística*. Disponible en: http://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=480. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011). *Censos 2011* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2014). *Estimaciones y proyecciones de población 1996-2025*. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2017). "Series históricas: Población por sexo y edad 1996-2025", en *Estimaciones y proyecciones de población*. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2017). "Transporte terrestre. Parque automotor del país según tipo de vehículo utilizado" (1993-2012), en *Series históricas*. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/transporte-y-comunicaciones. Fecha de consulta: 23 de junio de 2017.

Intendencia de Montevideo (2013). *Informe Censos 2011: Montevideo y área metropolitana*. Disponible en: http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/informe_censos_2011_mdeo_y_area_metro.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) (2017). "Parque automotor por departamento", en *Parque automotor*. Disponible en: http://observatorio.mtop.gub.uy/automotor.php. Fecha de consulta: 23 de junio de 2017.

Panamá, Panamá

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *Plan de Acción. Área metropolitana de Panamá sostenible, humana y global*. Consultado* en: http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/publicaciones-ciudades-sostenibles,18715.html. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Agencia Efe (2012). "Panamá: Gobierno usa US $336,4 M en casas de interés social", en revista *Estrategia & Negocios* (E&N), 2012. Disponible en: http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/475383-330/panama-gobierno-usa-us3364-m-en-casas-de-interes-social. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) (2002). *Transporte: año 2002*. Consultado* en: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=22&ID_PUBLICACION=204&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

——— (2010). *Censo de Población y Vivienda de Panamá 2010* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2015). *Transporte: año 2015*. Consultado* en: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=22&ID_PUBLICACION=797&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

——— (2017). *Censo de Población y Vivienda de Panamá 2000*. Consultado* en: http://estadisticas.contraloria.gob.pa/inec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/Portal?&BASE=LP2000&MAIN=WebServerMain_censos.inl. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2013). *Más de 51.1 millones en subsidio estatal con Fondo Solidario de Vivienda*. Consultado*

en: http://www.mef.gob.pa/es/noticias/Paginas/bonosolidariodevivienda.aspx#.WaCuD8aQzIU. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) (2010). *Plan Estratégico 2010-2014*. Disponible en: http://miviot.gob.pa/transparencia1/plan-estrategico-2009-2014.pdf. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2017.

——— (2012). *Fondo Solidario de Vivienda: subsidios*. Consultado* en: http://mivi.gob.pa/transparencia1/dir-dipid/fondo-solidario-vivienda.pdf. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

——— (2015). *Memoria anual 2014-2015. Renovación urbana, integración humana*. Disponible en: http://www.miviot.gob.pa/transparencia1/memoria%202014-2015.pdf. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017.

Puerto Príncipe, Haití

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004*. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/918/1/S0411860_mu.pdf. Fecha de consulta: 5 de julio de 2017.

Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) (2003). "Población total 2012" e "Indicadores 2003", en *Le Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2003*. Puerto Príncipe.

——— (2006a). "Répartition de la population par groupe d'âges et sexe selon la commune de résidence habituelle et le milieu de résidence", en *Recensement Général de la Population et de I´Habitat 2003*. Disponible en: http://www.ihsi.ht/tableau/images/tableau%20202.jpg. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2006b). "Présentation Générale des Résultats", en *Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2003*. Disponible en: http://www.ihsi.ht/rgph_resultat_ensemble_population.htm. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2015). *Population totale, de 18 ans et plus. Ménages et densités estimés en 2015*. Disponible en: http://www.ihsi.ht/pdf/projection/Estimat_PopTotal_18ans_Menag2015.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Knoema (2017). *World Vehicles in Use, 2014*. Consultado* en: http://knoema.fr/OICAVU2016/world-vehicles-in-use-2014?regionId=HT. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2010). *Planification Strategique de la Region Metropolitaine de Port-AU-Prince*. Disponible en: https://logementquartierhaiti.files.wordpress.com/2012/03/2011-04-29-pap_brochure-smaller.pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

Quito, Ecuador

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2012). "2012", en *Anuario de Estadísticas de Transporte*. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/anuarios-de-transporte-2/. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

——— (2014). *Anuario de Estadísticas de Transporte 2014*. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Estadistica%20de%20Transporte/Publicaciones/Anuario_de_Estad_de_Transporte_2014.pdf. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

——— (2017a). *Evolución de las variables investigadas en los censos de población y vivienda del Ecuador 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010*. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Publicaciones/Evolucion_variables_1950_2010_24_04_2014.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2017b). "Proyecciones de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020", en *Proyecciones poblacionales*. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) (2016). "Bonos ejecutados en el periodo 2012-2016", en *Subsecretaría de Vivienda*. Disponible en: http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria vivienda/. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2017.

Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV) (2012). *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*. Distrito

Metropolitano de Quito. Disponible en: http://www.quito.gob.ec/documents/rendicion_cuentas/AZC/Articulacion_politicas_publicas/PLAN_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL2012.pdf. Fecha de consulta: 30 de mayo de 2017.

San José, Costa Rica

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015). "Archivo de datos San José 2015", en *Base de datos por ciudades 2015*. Disponible en: https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos/. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) (2017). *Estadísticas del Bono de Vivienda*. Disponible en: http://www.banhvi.fi.cr/publicaciones/estadisticas.aspx. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2002). "Vehículos automotores en circulación por tipo, según año 1999-2001", en *Anuario Estadístico,* 1999-2001, Economía. Disponible en: http://www.*inec*.go.cr/anuario-estadistico?document_year=2002+-+2004. Fecha de consulta: 2 de junio de 2017.

——— (2011). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2015). "Vehículos automotores en circulación, según estilo 2012-2015", en *Anuario Estadístico*, 2014, Social. Disponible en: http://www.inec.go.cr/anuario-estadistico?document_year=2014+-+2015. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2017.

——— (2017a). *Estadísticas demográficas. 2000-2011. Estimaciones nacionales. Población total por grupos de edades, según provincia y cantón*. Disponible en: http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2017b). 2011-2025. *Proyecciones distritales. Población total por grupos de edades, según provincia y cantón*. Disponible en: http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2001COM&lang=ESP. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) (2011). *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035*. Disponible en: http://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/a0214712-9291-485d-b05a-

62640daedaf3/Metodologia.pdf?MOD=AJPERES. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) (2008). *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030* (Plan PRUGAM), Tomo 1: Diagnóstico. Disponible en: http://exnet.mivah.go.cr/PRUGAM/Documentos/Diagnostico.pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

San Juan, Puerto Rico

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR) (2017). *Registro de vehículos de motor por municipios y por categorías.* Disponible en: http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/54d5b157-65c7-499b-98ff-f6275d95fc69/Default.aspx?f=1.3,1.4,2. Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

Quiñones, Luis (2006). "Perfil socioeconómico y situación de la manufactura para el desarrollo industrial liviano (I-L1)", en *Sub área del Área Manufacturera Metropolitana de San Juan, Caguas, Guaynabo como parte del proyecto el Tesoro de Dorado*. Consultado* en: http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/7308AA2F-565D-4B42-A5C1-C9082D60BA0C/0/EstudioEcon%C3%B3micoIndustrialLiviano.pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

United States Census Bureau (USCB) (2000). *Population, Housing Units, Area and Density: 2000*. Consultado* en: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk. Fecha de consulta: 3 de junio de 2017.

——— (2010a). *Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas*. Consultado* en: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=DEC_10_NSRD_GCTPL1.US22PR&prodType=table. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

——— (2010b). "2010 Estimations", en *American Fact Finder*.

——— (2015). *Annual Estimates of the Residents Population*. April 1, 2010 to July 1, 2015. Consultado* en: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=PEP_2015_PEPANNRES&prodType=table. Fecha de consulta: 3 de junio de 2017.

San Salvador, El Salvador

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2007). *VI Censo de Población y Vivienda 2007* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2014). *El Salvador: estimaciones y proyecciones de población municipal 2005-2025*. Disponible en: http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/590-el-salvador-estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion-municipal-2005-2025.html. Fecha de consulta: 6 de junio de 2016.

——— (1996). *Proyección de la población de El Salvador 1995-2025*. UNFPA / CELADE. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7366. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) (2015). *Memoria de labores 2015*. Disponible en: http://www.transparencia.gob.sv/institutions/fonavipo/documents/memorias-de-labores. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Fondo Social para la Vivienda (FSV) (2017a). *Memoria de labores 2008-2016*. Disponible en: https://portal.fsv.gob.sv/memoria-de-labores/. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2017.

——— (2017b). *Cifras estadísticas*. Consultado* en: http://www.fsv.gob.sv/informe-estadistico-gestion/. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2017.

Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) (2017). *Generalidades del AMSS*. Disponible en: http://www.opamss.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=169. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Viceministerio de Transporte (VMT) (2014). *Estadísticas del parque vehicular por departamento, clase de vehículos de 2013-2014*. Consultado* en: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/viceministerio-de-transporte/information_standards/estadisticas?cat_page=2. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

——— (2016). *Padrón vehicular 2008 al mes de agosto 2016*. Consultado* en: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/viceministerio-de-transporte/information_standards/estadisticas. Fecha de consulta: 26 de junio de 2017.

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *Estadísticas del parque automotor 2003-2016*. Disponible en: https://ibce.org.bo/publicaciones-descarga.php?id=2368&opcion=5. Fecha de consulta: 23 de junio de 2017.

——— (2015). *Resultados Censo nacional de población y vivienda 2001*. Disponible en: http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2001COM&lang=ESP. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

——— (2015). *Resultados Censo nacional de población y vivienda 2012*. Disponible en: http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2012COM&lang=ESP. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV) (2012). *Informe de gestión 2012*. Disponible en: https://www.oopp.gob.bo/uploads/doc_planificacion/INFORME_DE_GESTION_2012.pdf. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Bolivia (2015). *Informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia: transformación social y metropolización*. Disponible en: http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp_bo_IDH2016.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2017.

Santiago, Chile

Banco Mundial (2017). *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en: http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.URB.TOTL&country=#. Fecha de consulta: 13 de enero de 2017.

Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) (2016). *Estimación y análisis de precios de arriendo residencial para las capitales regionales. Gran Santiago*. Consultado* en: http://www.minvu.cl/opensite_20070411164455.aspx. Fecha de consulta: 26 de mayo de 2017.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2001). *Parque de vehículos en circulación 2001*. Consultado* en: http://www.ine.cl/docs/default-source/econ/transporte-y-comunicaciones/anuarios/par

que-de-veh%C3%ADculos/resultados/2001.pdf?sfvrsn=6. Fecha de consulta: 16 de junio de 2017.

——— (2002a). *XVII Censo nacional de población y de vivienda 2002* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2002b). *Chile: censo de población y vivienda 2002*. Consultado* en: http://espino.ine.cl/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPCHL2KCOM&MAIN=WebServerMain.inl. Fecha de consulta: 14 de julio de 2017.

——— (2011). *Resultados precenso 2011. Viviendas particulares por región y comuna*. Disponible en: http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2011/12/resultados.pdf. Fecha de consulta: 14 de julio de 2017.

——— (2015). *Anuario parque de vehículos. Cifras 2015*. Consultado* en: http://www.ine.cl/estadisticas/economicas/transporte-y-comunicaciones. Fecha de consulta: 16 de junio de 2017.

——— (2017). *Demografía. Comunas: población estimada al 30 de junio por sexo y edad simple 2002-2020*. Disponible en: http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales. Fecha de consulta: 2 de junio de 2017.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) (2013). *Hacia una política urbana para Chile. Elementos de diagnóstico*. Disponible en: http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L3-Elementos-de-diagn%C3%B3stico.pdf. Fecha de consulta: 26 de mayo de 2017.

——— (2017). *Series estadísticas de subsidios: viviendas contratadas y subsidios otorgados*. Consultado* en: http://www.minvu.cl/opensite_20070322151443.aspx. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017.

Ojeda, Miguel (2012). *El Modelo del Área Metropolitana de Santiago. ¿Ciudad mono o policéntrica? Impactos de la configuración urbana en la población. Periodo 1982-2002*. Tesis de licenciatura. Universidad de Chile, Santiago.

Santo Domingo, República Dominicana

Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) (2006). *Plan indicativo de la zona metropolitana de Santo Domingo*. Disponible en: http://adn.gob.do/potdocu/plansantodomingo/Plan%20Indicativo%20de%20la%20Zona%20Metropolitana%20de%20

Santo%20Domingo,%202006.%20(CONAU-ONFED-PARME).pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (2017a). *Parque vehicular 2000*. Consultado* en: http://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/estadisticas/parqueVehicular/Documents/ParqueVehicular2000.pdf. Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

——— (2017b). *Parque vehicular 2015*. Consultado* en: http://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/estadisticas/parqueVehicular/Paginas/parqueVehicular.aspx. Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

Instituto Nacional de Vivienda (INVI) (2017). *Estadísticas institucionales: 2013-2015*. Consultado* en: http://invi.gob.do/Transparencia/Estad%c3%adsticas.aspx. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2017.

Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2008). *Perfil sociodemográficoprovincial 2002*. Consultado* en: www.one.gov.do/Multimedia/Download?ObjId=4586. Fecha de consulta: 3 de junio de 2017.

——— (2010). *IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2014a). *Población por año calendario, según sexo y grupos quinquenales de edad, 2000-2030*. Consultado* en: http://www.one.gov.do/Estadisticas/8/proyecciones-de-poblacion. Fecha de consulta: 3 de junio de 2017.

——— (2014c). *Características generales de la población. Censo 2002*. Consultado* en: http://www.one.gov.do/Estadisticas/263/poblacion-y-vivienda. Fecha de consulta: 3 de junio de 2017.

São Paulo, Brasil

Banco Mundial, 2017. *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en: http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.URB.TOTL&country=#. Fecha de consulta: 13 de enero de 2017.

Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) (2017a). *Financiamento Habitacional. Informações sobre as operações de financiamento imobiliário com recursos do SBPE segundo dados do Banco Central*. Disponible en: http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/sbpe. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017.

——— (2017b). *Financiamento Habitacional. Informações sobre as operações de financiamento imobiliário com recursos do FGTS segundo*

dados da Caixa Econômica Federal. Disponible en: http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/fgts. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017.

Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) (2017a). *Frota de Veículos 2000*. Disponible en: http://www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos. Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

——— (2017b). *Frota de Veículos 2005*. Disponible en: http://www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos. Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

——— (2017c). *Frota de Veículos 2015*. Disponible en: http://www.denatran.gov.br/estatistica/257-frota-2015. Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) (2017). *Sobre a Região Metropolitana de São Paulo*. Disponible en: https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP. Fecha de consulta: 11 de abril de 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000). *Censo Demográfico 2000*. Disponible en: http://www.ibge.gov.br/censo/. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

——— (2010). *Censo Demográfico 2010*.

——— (2015). *Estimativas de População para 1° de julho de 2015*. Disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017.

——— (2015b). *Cidades*. Consultado* en: https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Fecha de consulta: 11 de julio de 2017.

Instituto Lula (2014). *Mi Casa, Mi Vida*. Disponible en: http://www.brasildamudanca.com.br/es/minha-casa-minha-vida/mi-casa-mi-vida. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2017.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) (2017a). *Série Histórica 2000. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Informações e indicadores municipais consolidados*. Consultado* en: http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/#. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2017.

——— (2017a). *Série Histórica 2015. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Informações e indicadores municipais consolidados*. Consultado* en: http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/#. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2017.

Tegucigalpa, Honduras

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *Plan de acción. Tegucigalpa y Comayagüela. Capital sostenible, segura y abierta al público*. Disponible en: https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/plan_de_accion_-_tegucigalpa. Fecha de consulta: 6 de junio de 2017.

Comisión Nacional de Viviendas y Asentamientos Humanos (Convivienda) (2016). *Informe República de Honduras. Hábitat III*. Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/INFORME_REPUBLICA_DE_HONDURAS_ES.pdf. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2017.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013a). *Anuario estadístico de Honduras 2009-2013*.

——— (2013b). *XVII Censo de Población y VI de Vivienda 2013* (procesado con software Redatam+SP). CEPAL / CELADE.

——— (2015a). *Censos de población y vivienda 2001*. Disponible en: http://181.189.226.83/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVHND2001&lang=ESP. Fecha de consulta: 7 de junio de 2017.

——— (2015b). *Proyecciones de población 2014-2030*. Disponible en: http://181.189.226.83/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=PROYPOB&lang=ESP. Fecha de consulta: 7 de junio de 2017.

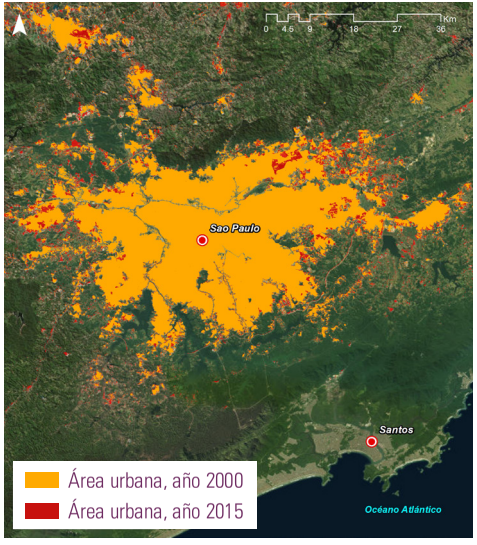
General

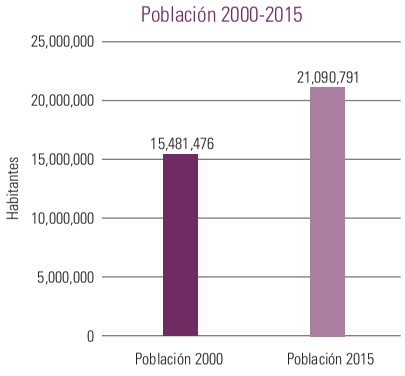
Censos nacionales: Argentina 2010, Bolivia 2012, Brasil 2010, Chile 2002, Colombia 2005, Costa Rica 2011, Cuba 2012, Ecuador 2010, El Salvador 2007, Guatemala 2002, Haití 2003, Honduras 2013, México 2010, Nicaragua 2005, Panamá 2010, Paraguay 2002, Perú 2007, Puerto Rico 2010, República Dominicana 2010, Uruguay 2011 y Venezuela 2011.

ANEXO I

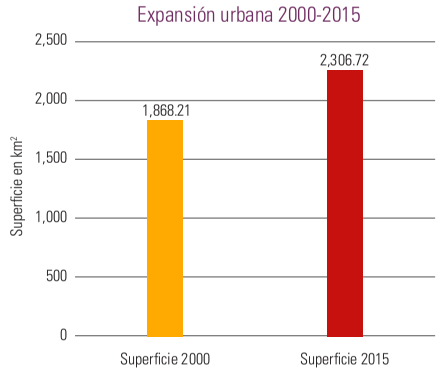
Mapas de crecimiento demográfico y expansión urbana de las metrópolis seleccionadas de América Latina y el Caribe

Mapa 1. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de São Paulo, Brasil, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





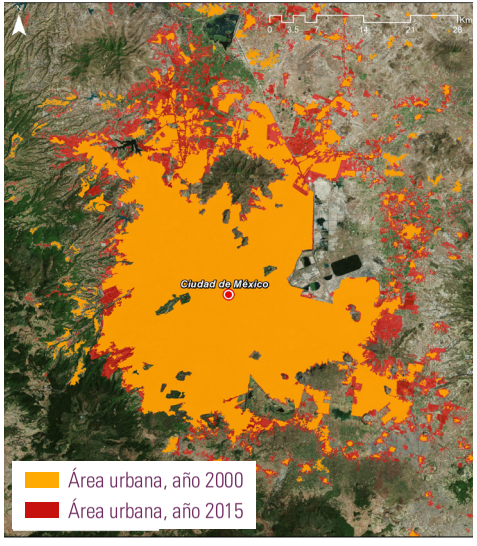
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	5,609,315	36.23	2.09

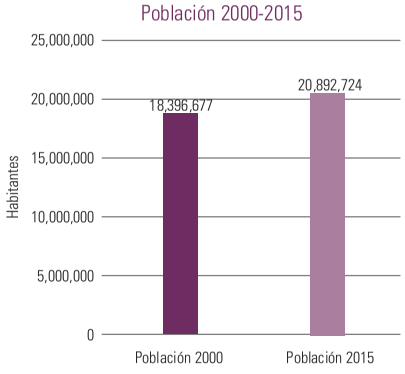


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	438.51	23.47	1.42

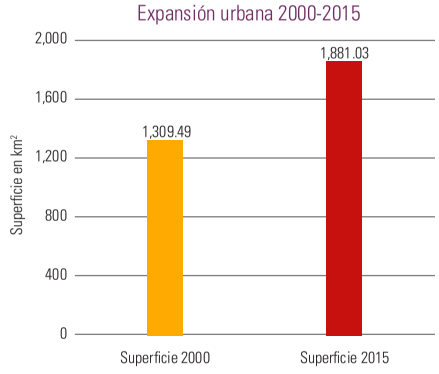
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 2. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de la Ciudad de México, México, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





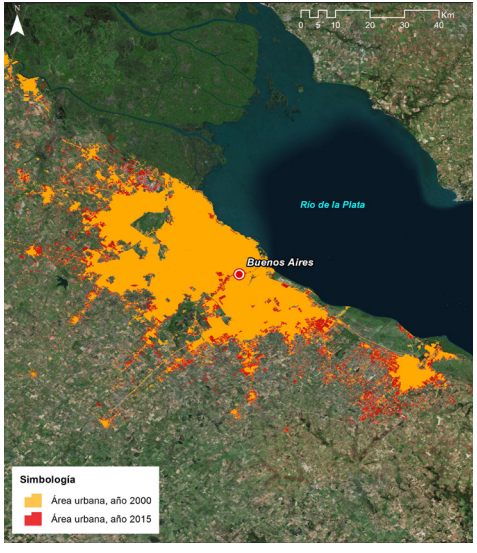
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	2,496,047	13.57	0.86

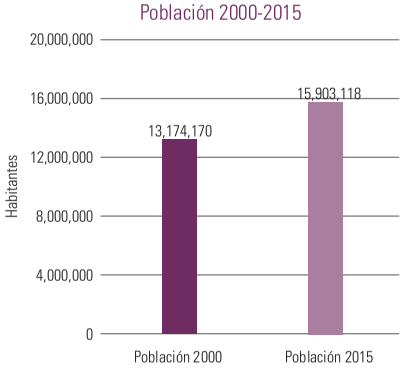


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	571.54	43.65	2.45

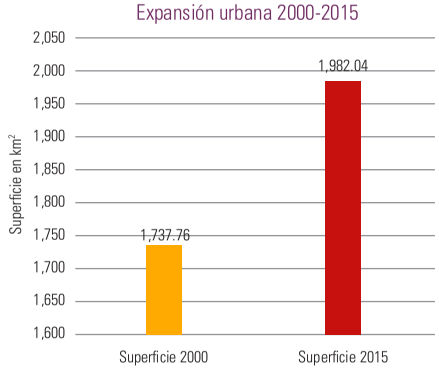
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 3. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





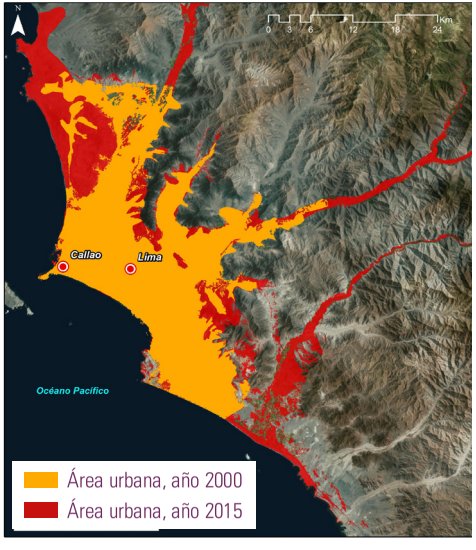
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	2,728,948	20.71	1.27

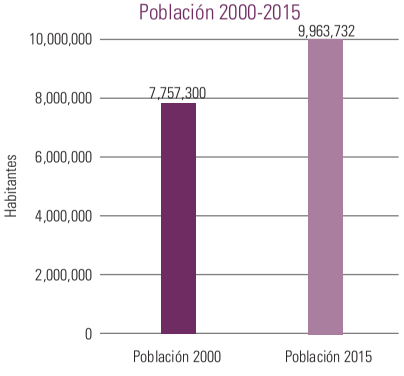


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	244.28	14.06	0.89

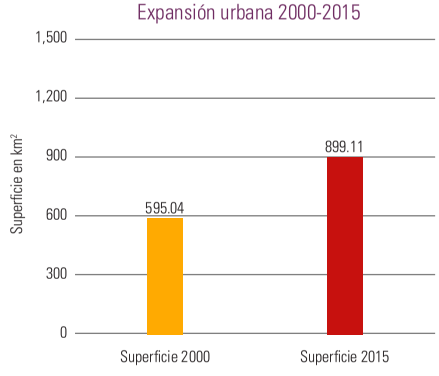
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 4. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Lima, Perú, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





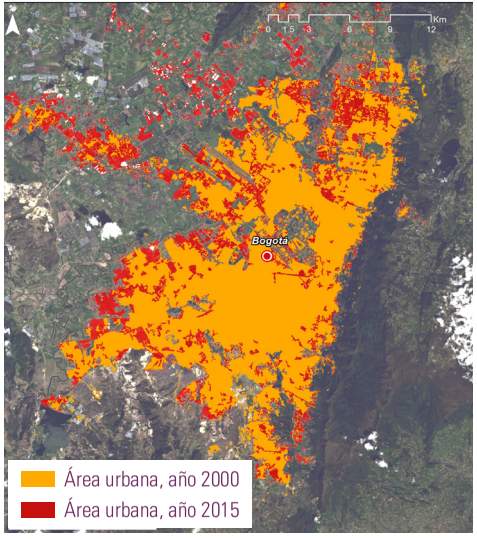
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	2,206,432	28.44	1.69

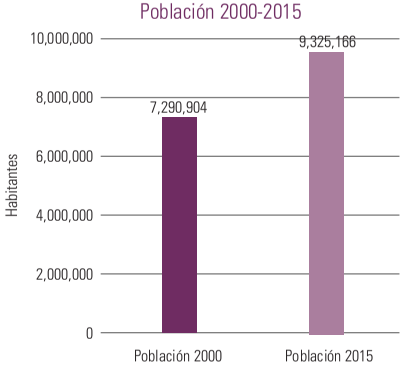


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	304.07	51.10	2.80

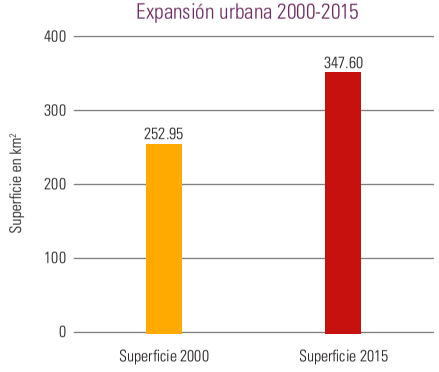
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 5. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Bogotá, Colombia, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





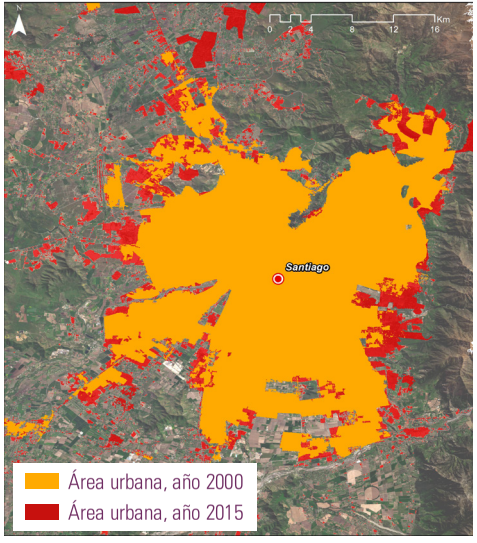
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	2,034,262	27.90	1.66

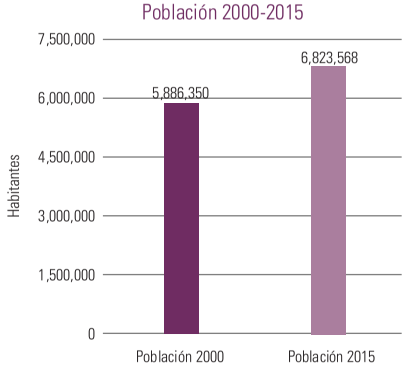


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	94.65	37.42	2.15

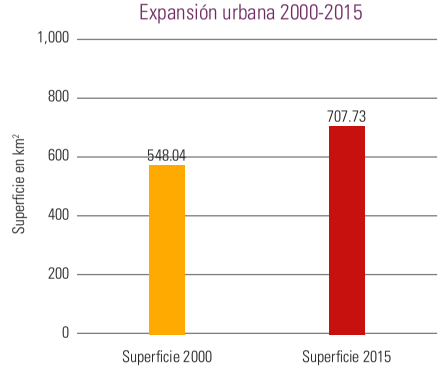
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 6. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Santiago, Chile, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





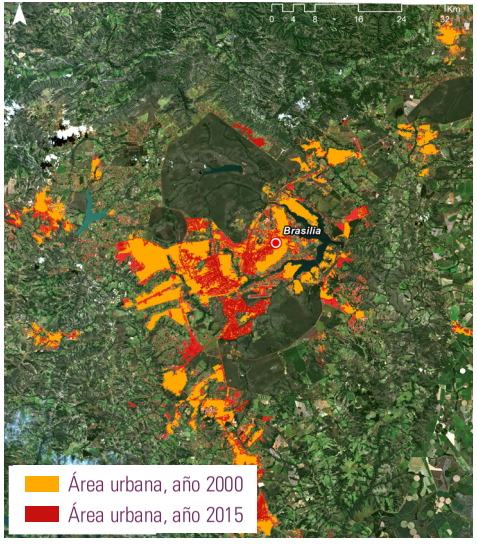
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	937,218	15.92	0.99

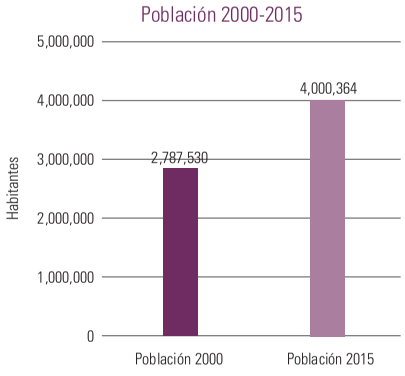


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	159.59	29.12	1.73

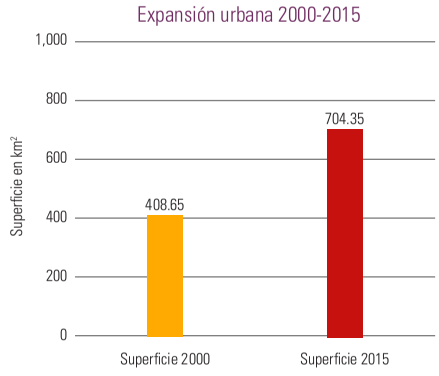
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 7. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Brasilia, Brasil, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





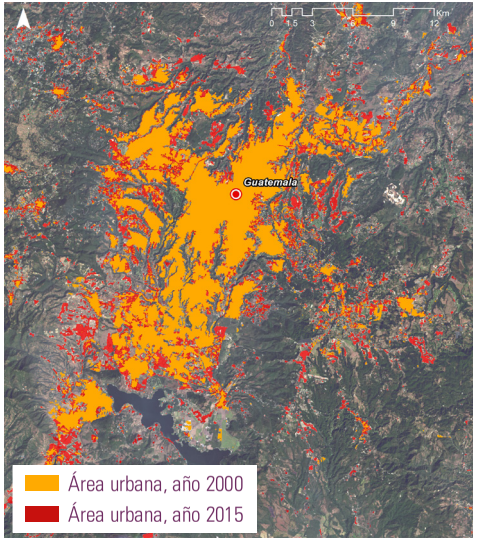
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	1,212,834	43.51	2.45

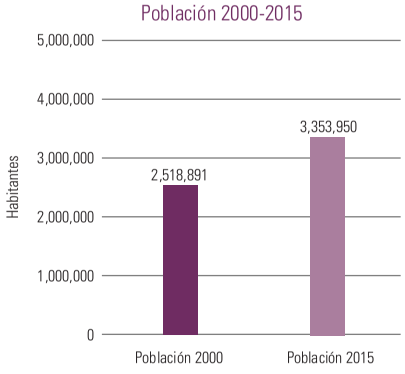


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	295.7	72.36	3.71

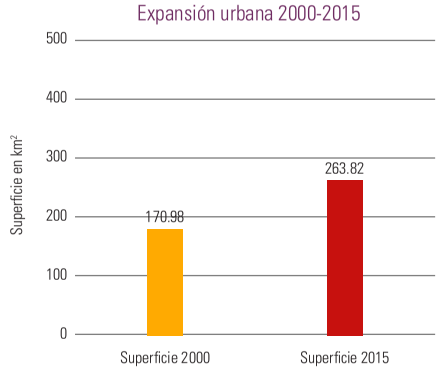
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 8. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Guatemala, Guatemala, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





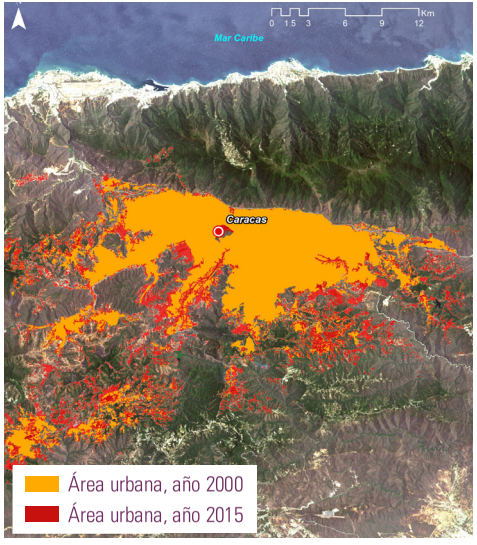
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	835,059	33.15	1.94

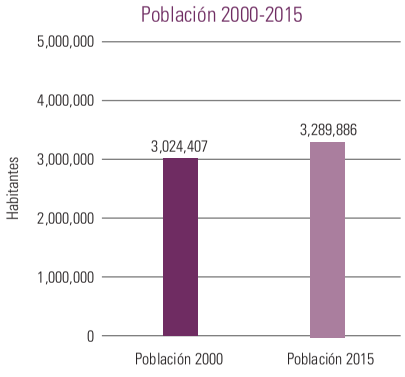


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	92.94	54.36	2.95

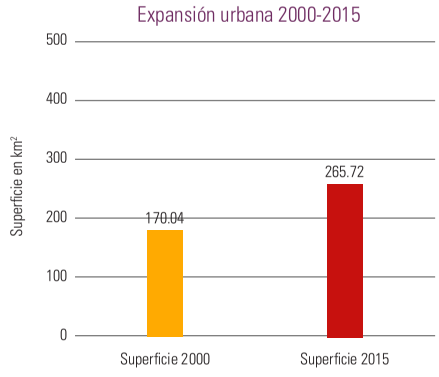
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 9. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Caracas, Venezuela, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





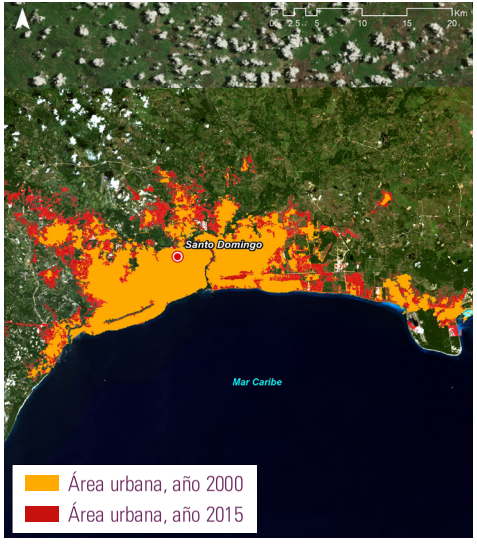
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	265,479	8.78	0.57

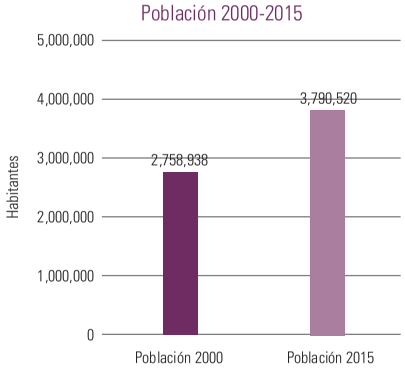


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	95.68	56.27	3.04

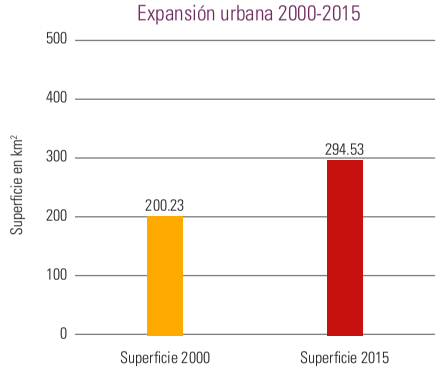
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 10. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Santo Domingo, República Dominicana, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





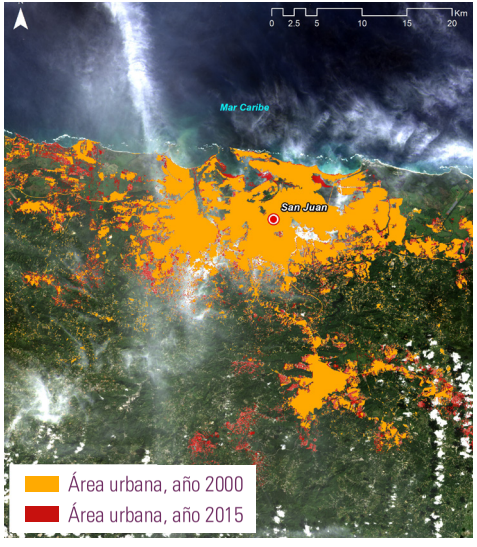
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	1,031,582	37.39	2.15

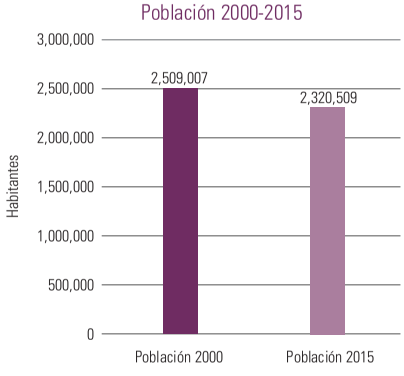


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	94.30	47.10	2.62

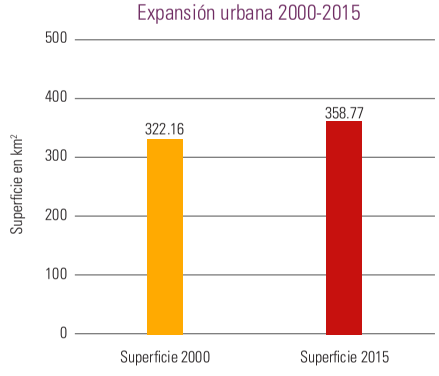
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 11. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de San Juan, Puerto Rico, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





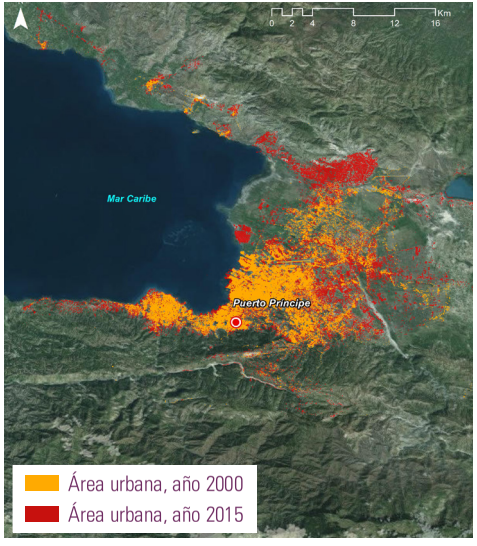
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	-188,498	-7.51	-0.52

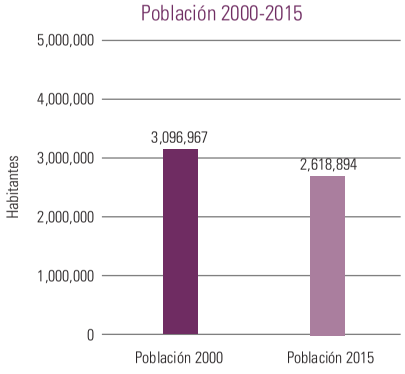


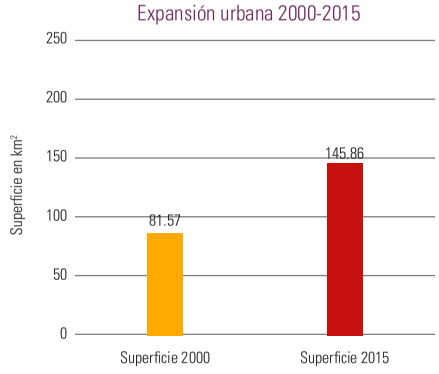
Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	36.61	11.36	0.72

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 12. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Puerto Príncipe, Haití, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





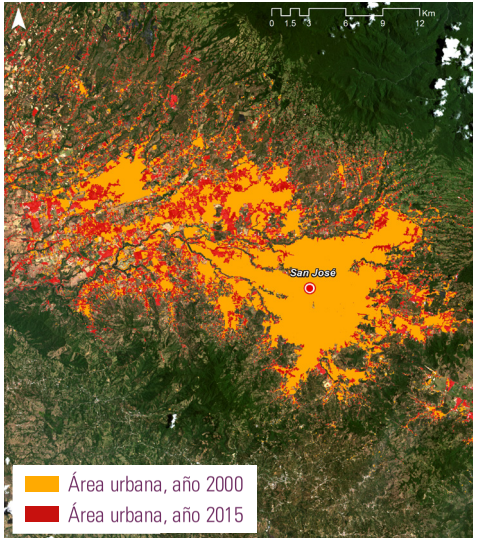


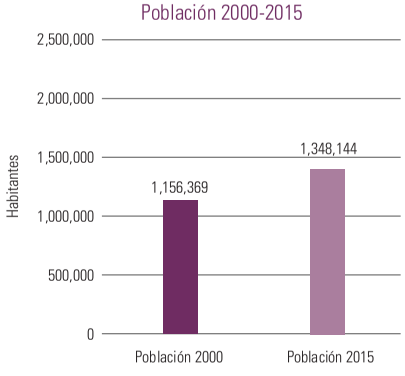
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	-478,073	-15.43	-1.12

Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	64.29	78.82	3.97

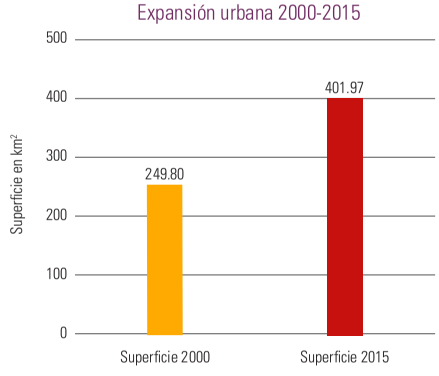
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 13. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de San José, Costa Rica, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





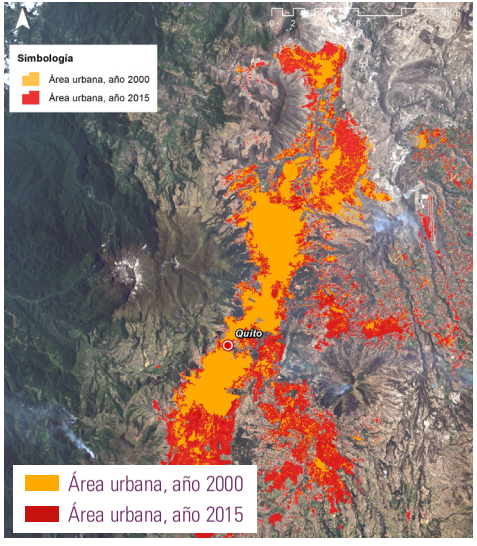
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	191,775	16.58	1.03

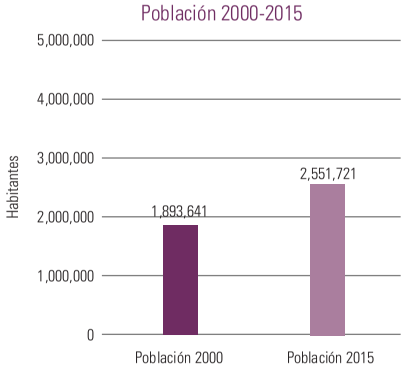


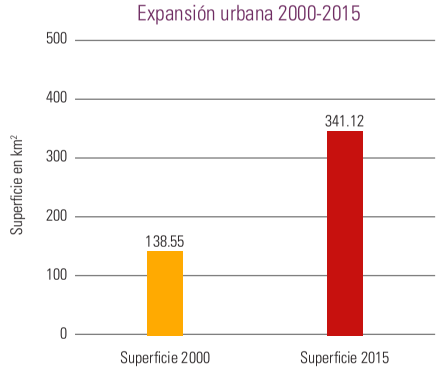
Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	152.91	60.91	3.24

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 14. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Quito, Ecuador, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





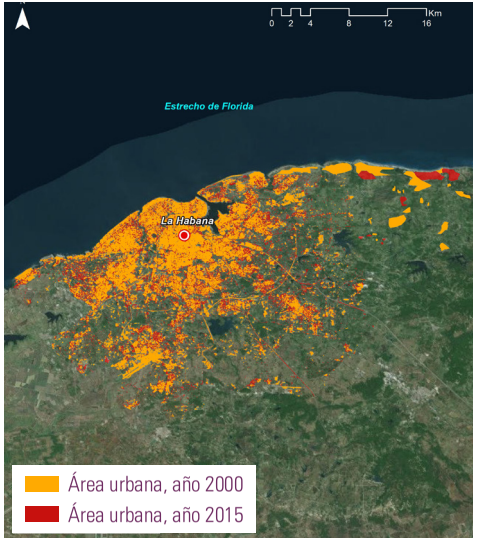


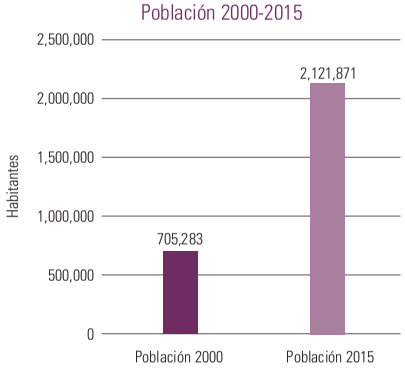
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	658,080	34.75	2.02

Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	202.57	146.21	6.22

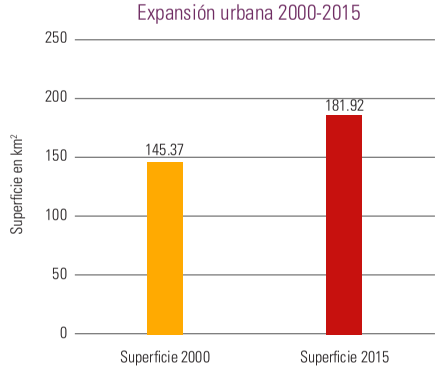
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 15. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de La Habana, Cuba, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





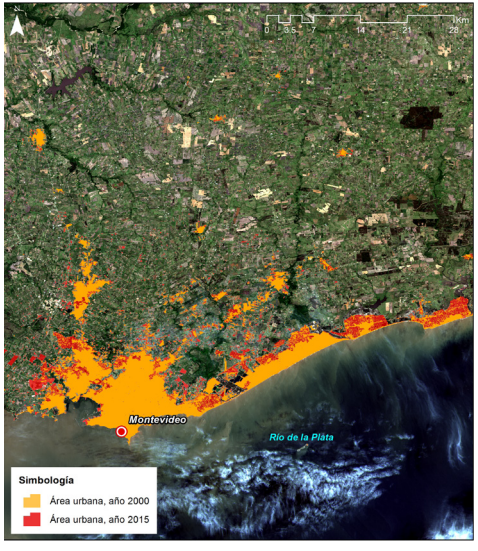
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	1,416,588	200.85	7.66

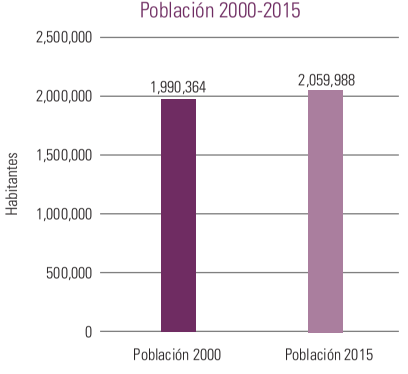


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	36.55	25.14	1.51

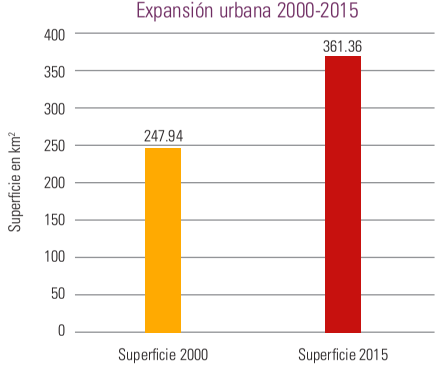
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 16. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Montevideo, Uruguay, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





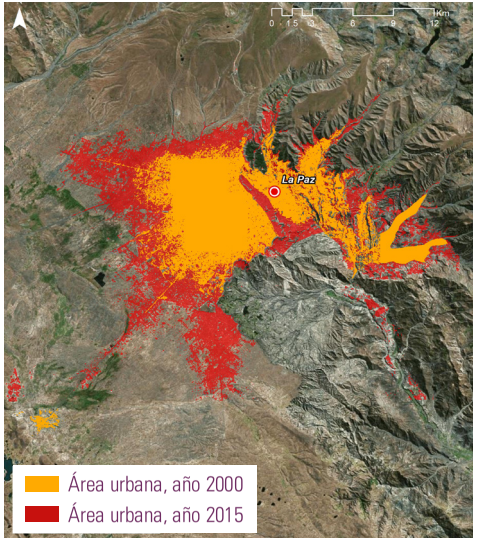
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	69,624	3.50	0.23

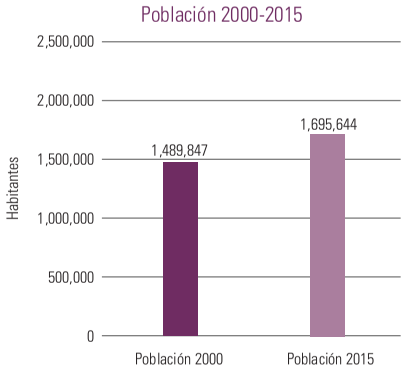


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	113.42	45.74	2.56

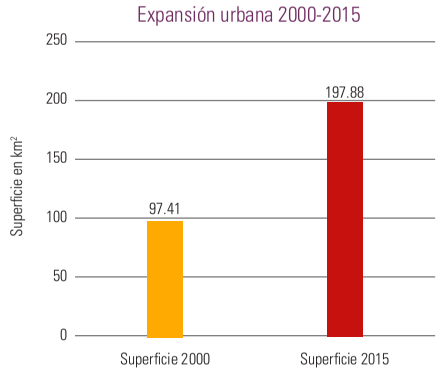
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 17. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de La Paz, Bolivia, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





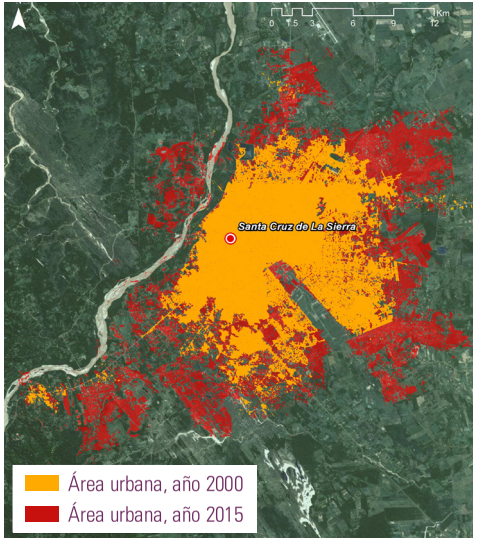
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	205,797	13.81	0.87

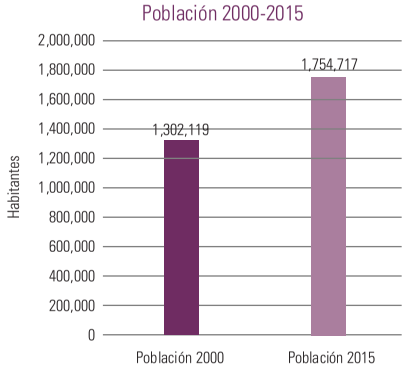


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	100.47	103.14	4.86

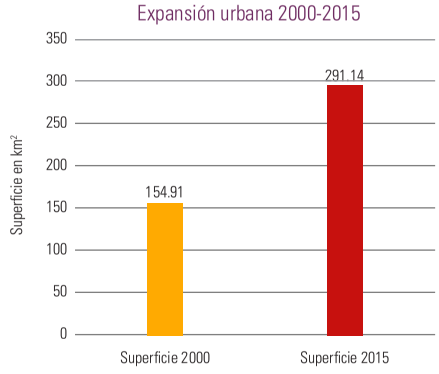
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 18. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





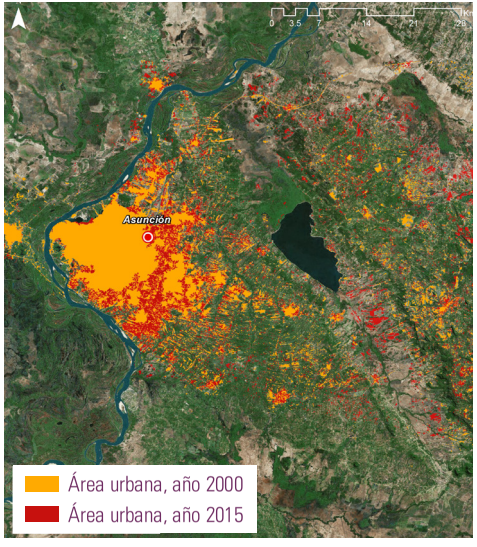
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	452,598	34.76	2.02

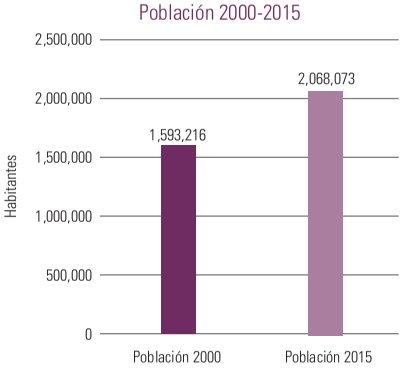


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	136.23	87.94	4.32

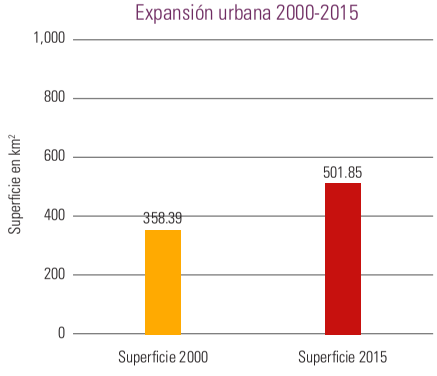
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 19. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Asunción, Paraguay, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





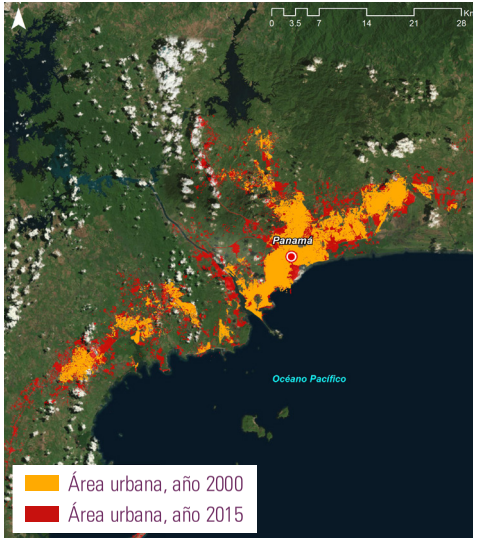
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	474,857	29.80	1.76

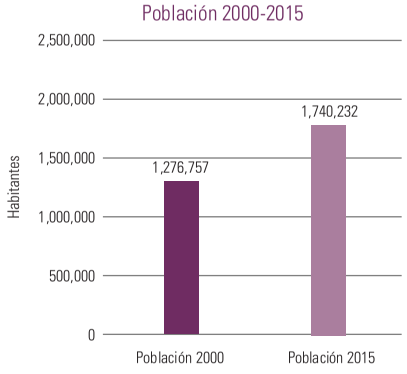


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	143.46	40.02	2.28

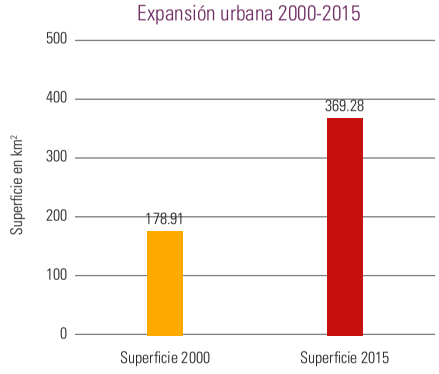
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 20. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Panamá, Panamá, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





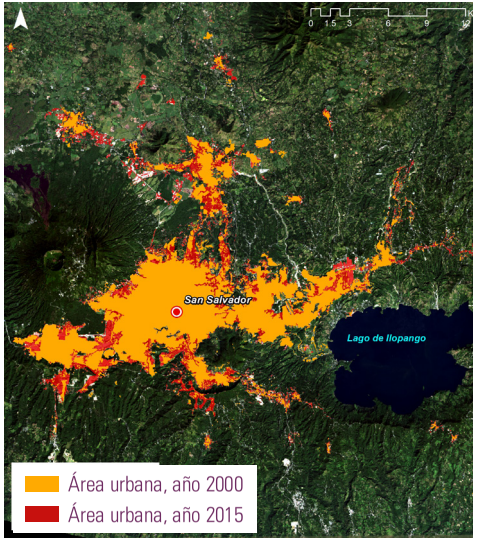
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	463,475	36.30	2.10

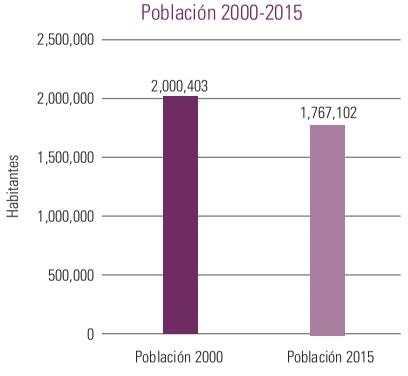


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	190.37	106.40	4.98

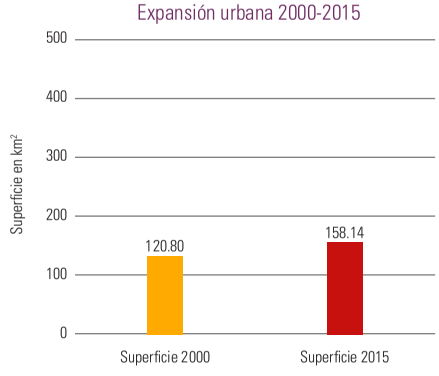
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 21. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de San Salvador, El Salvador, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





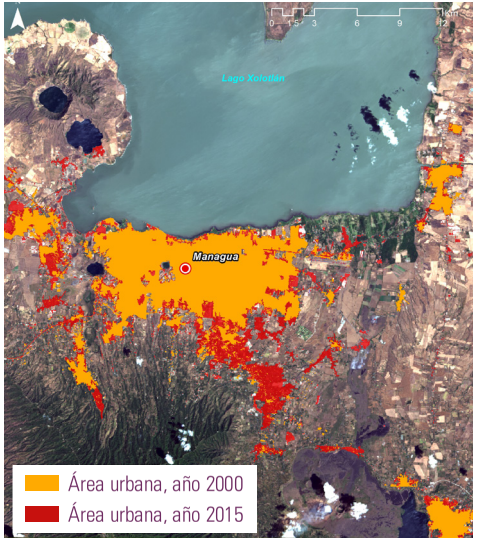
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	-233,301	-11.66	-0.83

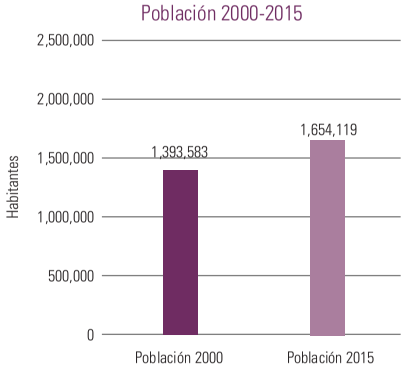


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	37.34	30.91	1.82

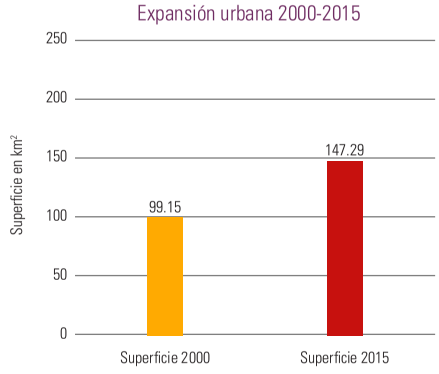
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 22. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Managua, Nicaragua, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





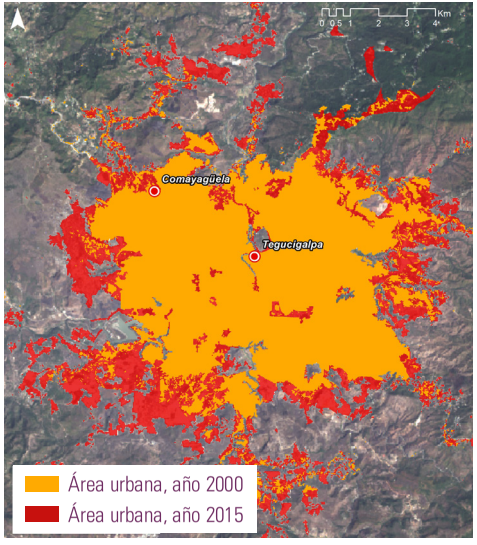
Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	260,536	18.70	1.15

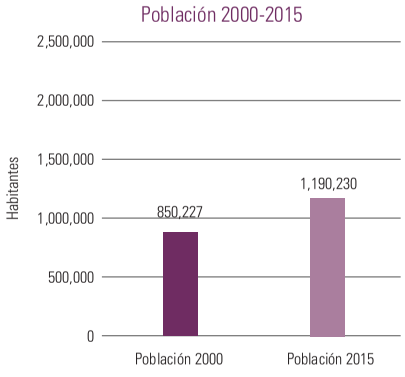


Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	48.14	48.55	2.69

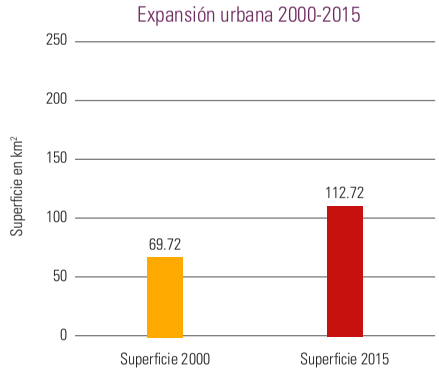
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

Mapa 23. Crecimiento demográfico y expansión urbana de la zona metropolitana de Tegucigalpa, Honduras, 2000-2015 (superficie en km² y población en número de habitantes)





Periodo	Crecimiento de población		TCMA población
	Habitantes	%	
2000-2015	340,003	39.99	2.28



Periodo	Crecimiento de área urbana		TCMA área urb.
	Superficie (km²)	%	
2000-2015	43.00	61.68	3.27

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Institutos Nacionales de Estadística, Banco Mundial (2017), BID (2017) y de ejercicios de teledetección con imágenes satelitales Landsat 7 ETM + 30m/pixel, Landsat 8 OLI + 30m/pixel, 2000 y 2015, realizados en enero de 2019.

ANEXO II

Algunas buenas prácticas de desarrollo urbano en América Latina

Argentina

Las buenas prácticas son iniciativas exitosas que derivan de la asociación entre actores sociales y contribuciones extraordinarias que evidencian acciones para mejorar la calidad de vida de las personas y avanzar hacia la sustentabilidad de las ciudades y su entorno. Se caracterizan por ser sostenibles desde todos los puntos de vista (económico, social, cultural e institucional) y por ser transmisoras de conocimiento y experiencias en la realidad cotidiana del desarrollo urbano.

Las buenas prácticas son, entonces, experiencias y no solo proyectos o buenas intenciones; han generado procesos participativos cuyos impactos se han medido y evaluado y, por ser positivos, se convierten en casos de éxito con la posibilidad ser replicados por otros actores en otras ciudades. Por ello son importantes: son fuente de inspiración para

políticas públicas, proyectos y acciones sociales dirigidas a la transformación social y ecológica de las ciudades.

Desde esta perspectiva, la lucha por una transformación social-ecológica se ha articulado —aunque parcialmente— en torno al derecho a la ciudad; porque en las condiciones objetivas económicas y políticas sintetiza los esfuerzos por una mayor justicia social urbana.

Los esfuerzos por generar buenas prácticas de desarrollo urbano en cada país de la región latinoamericana son diversos y es posible reconocer algunas experiencias más avanzadas que evidencian progresos por un hábitat más equitativo y sustentable. Sin embargo, es necesario reconocer que no existe suficiente información sobre las buenas prácticas por lo que hemos recurrido solo a algunos ejemplos que vale la pena recuper porque, si bien no representan un análisis comprehensivo, muestran caminos que se están recorriendo y que se espera culminen en cambios relevantes a favor de ciudades más equitativas, productivas, ordenadas y sustentables.

A lo largo de los últimos años, desde las iniciativas sociales y su tránsito para convertirse en normas nacionales ha destacado el proyecto Habitar, mediante el cual se propone un conjunto de principios para garantizar el derecho a la ciudad siguiendo la línea de pensamiento de varios países de América Latina que han reconocido estos derechos y han destacado la función social del suelo urbano —al que se le reconoce como el factor central del desarrollo de las ciudades y de la reducción de las desigualdades socioespaciales urbanas—.

> En el municipio de Quilmes, Argentina, se han instalado de manera amplia procesos de gestión municipal descentralizados, por lo que la propuesta estratégica en este caso se orientó al diseño y programación de centros municipales de gestión descentralizados en los diferentes barrios del municipio. De este modo se hará posible mejorar y agilizar la prestación de servicios a personas y empresas, y promover un aumento en la productividad administrativa y un mayor grado de compromiso ciudadano (CEPAL, 2003, p. 33).

Bolivia

En 2014 se había integrado un Comité Impulsor del Derecho a la Ciudad, originado debido a la necesidad de analizar los problemas urbanos

para proponer herramientas técnicas y políticas que hicieran viable la función social de la propiedad a favor de la población, tomando como ejemplo el Estatuto de la Ciudad de Brasil. Este Comité ha creado las condiciones para promover una reforma urbana en el país. CEPAL (2003, p. 33) ha reconocido que

> en el Departamento de La Paz, Bolivia, un programa desarrollado para tres ciudades de tamaño mediano, Coroico, Copacabana y Patacamaya, incluía propuestas integradas en torno de los tres ejes temáticos del proyecto GUDS: gestión de servicios públicos, recuperación de lugares centrales y estrategias para la mitigación de la pobreza. Para abordar el tema de la pobreza, se profundizó en el fomento de actividades productivas no tradicionales, entre las que destaca el turismo, con el fin de ampliar y facilitar el acceso al empleo por parte de la población urbana de menores recursos (...). En el contexto de una zona de rápido crecimiento y transformación productiva del país, el análisis y la propuesta realizados para el municipio de Caranavi, Bolivia, intentan posicionarlo en un rol de fomento y apoyo al desarrollo productivo local. Ello se logra creando instancias municipales vinculadas al desarrollo económico agrícola local, que permiten programar las inversiones en infraestructura y equipamiento de un modo integral.

Brasil

Como resultado de los movimientos sociales en diversas ciudades y sus aportaciones para hacer efectivo el derecho a la ciudad, se establecieron desde la Constitución de 1988 las bases de una política urbana con enfoque progresista e integral. Se logró descentralizar la gestión pública del Estado nacional valorizando a los municipios y otorgándoles atribuciones para ejecutar la política urbana con el objetivo de ordenar el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, además de garantizar el bienestar de sus habitantes (art. 182). Por otra parte, se promovió un ordenamiento territorial más adecuado a través de la planeación y el control del uso del suelo, así como su subdivisión y ocupación (art. 30), además de establecerse que la propiedad debe cumplir su función social (arts. 5, 170, 182). Para ello, se determinó utilizar el Plan Maestro

Municipal como el instrumento para definir la función social de cada parte del territorio local.

La llegada de un gobierno ultraderechista en 2019 que anuncia la apertura de las áreas de la Amazonia y de reservas indígenas al gran capital agroindustrial (soja, principalmente), las transformaciones de los ministerios del medioambiente y de las ciudades, y el retiro de compromisos internacionales sobre cambio climático y/o sobre migración, entre otros temas ya anunciados; pone en riesgo el avance logrado en el ordenamiento urbano y en la atención de las necesidades sociales y del ambiente desde una óptica de sostenibilidad acorde con las agendas internacionales (ODS, NAU y otras).

Centroamérica y el Caribe (ejemplos)

El Salvador

Como establece CEPAL (2003, p. 26):

> La intervención del proyecto GUDS en el Área Metropolitana de San Salvador es otro ejemplo de apoyo a una entidad local con significativas señales de transformación. En el marco más amplio del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR), se formuló en 1996 el Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador, actualmente [2003] en ejecución por el respectivo municipio. Bajo la premisa de que un proyecto innovador podría ayudar a consolidar una gestión urbana más eficaz, en el Proyecto GUDS se decidió apoyar la renovación de la Calle Arce, de gran valor urbanístico, económico y social y ubicación central. Con tal intervención se intentó no solo recuperar este sector, sino también instalar un tipo de gestión que luego podría extenderse al Plan de Rescate del Centro Histórico en su conjunto.

Chile

En los últimos 20 años, diversas acciones públicas se han llevado a cabo para enfrentar los fenómenos de la urbanización y la sustentabilidad,

destacando la creación del Ministerio del Medio Ambiente y el desarrollo del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental para proyectos de desarrollo urbano. Igualmente, un conjunto de consideraciones ambientales para la Región Metropolitana de Santiago, a partir de los estudios realizados por la División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuya sede es Santiago de Chile, y la creación del Programa de Eficiencia Energética en Viviendas Sociales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), entre otras acciones.

En Chile, durante los años 90, entró en crisis la política de vivienda orientada a atender las necesidades personales de cada ciudadano, desde el financiamiento y la oferta de casa ("el techo"), y se generó un cambio de foco hacia la ciudad y la perspectiva colectiva. Desde la gobernanza hay varios cambios, entre ellos dos nuevas instituciones para lo intersectorial e intergubernamental: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano que plantea al gobierno propuestas de gestión de suelo, planificación urbana e indicadores; y la Comisión de Vivienda, Ciudad y Desarrollo (12 ministerios), que asume tareas de coordinación intersectorial y ha logrado elaborar planes de infraestructura para cada una de las 15 regiones del país; mediante una integración desde las necesidades de las regiones y no desde la suma de las propuestas de cada ministerio. Ha hecho posible contar con una política de ordenamiento territorial además de la urbana. Los cambios de Minvu desde la década de 1990 permitieron poner el foco en el territorio y en la sociedad de todo el país y desde todos los ministerios. Programas como Quiero mi barrio, Barrios comerciales y Pequeñas localidades han logrado dirigir las inversiones públicas y privadas hacia metas más claras. La formulación de proyectos de ley ha permitido vincular la planificación urbana con la estrategia de infraestructura para mejorar la intensificación del uso del suelo y para construir y mejorar la infraestructura y el espacio público. Un proyecto que densifica debe aportar mejoras en el espacio público y en la infraestructura. La lucha por la transparencia en la planificación urbana es otro proyecto de ley que permitirá también captar las plusvalías en los cambios de uso del suelo de rural a urbano.

> En Viña del Mar, Chile, ciudad de grandes contrastes entre sectores de gran desarrollo y áreas de pobreza, la propuesta estratégica procuró integrar, en una agenda programática de mediano plazo,

> los programas y las transferencias de recursos provenientes del nivel central con las iniciativas generadas desde el municipio. Dadas las características de este centro urbano, resultó particularmente importante la integración de programas para aliviar la pobreza con componentes de generción de empleo e ingresos, y con otras propuestas en el área de recuperación de espacios y lugares centrales (...). Se revisó la comprensión tradicional del patrimonio de la ciudad, restringida al conjunto de edificios históricos de mayor valor arquitectónico, para aplicar un criterio más amplio que también incluye aspectos culturales, ambientales y algunos intangibles. En el marco de propuestas integrales de desarrollo sostenible para la ciudad, la propuesta estratégica de desarrollo patrimonial integral consideró en sus aspectos fundamentales a un conjunto de proyectos y programas articulados con los esfuerzos municipales destinados a la generación de empleo e ingresos, también desde una perspectiva de género (CEPAL, 2003, pp. 30 y 36).

De acuerdo con la Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda de Chile (Saball, 2017), el Ministerio ha replanteado sus políticas urbanas y de vivienda con un enfoque en el espacio público, legislación que atiende el estigma de la vivienda social del Estado. Sin embargo, los desafíos son sustituir el enfoque subsidiario por el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada. Los cambios ya están en leyes y se cuenta con indicadores para dar seguimiento a las políticas. Es necesario contar con los planes de ordenamiento territorial en las 16 regiones del país, así como ampliar el porcentaje de las viviendas integradas al tejido social y de arriendo; comprometiendo barrios sustentables y nuevos instrumentos de acceso al suelo urbano. Todo ello para reducir el déficit cualitativo de vivienda de bajo ingreso.

Colombia

La Ley 9 de 1989 fue aprobada después de 20 años de debates. Por su enfoque más progresista se le conoce como Ley de Reforma Urbana, ya que plantea garantizar el derecho a la ciudad y el principio de la función social de la propiedad, a través del cual se define el precepto y se establece el ajuste de los propietarios a esta función social (art. 1). Si bien estos principios forman parte del campo del derecho urbanístico y

ambiental, corresponde a la Constitución Política Colombiana de 1991 la consagración de diversos derechos sociales, así como la introducción de derechos y deberes de la propiedad ligados al principio de solidaridad y a los derechos colectivos. Dicha Ley define el Plan Municipal como el instrumento vinculante para definir los derechos y deberes de los ciudadanos en el ámbito urbano reconociendo, al igual que otros países latinoamericanos, el papel preponderante de los gobiernos municipales en la construcción de políticas públicas que pongan por delante a los derechos de todos al disfrute del desarrollo de las ciudades. De acuerdo con CEPAL (2003, p. 33),

> en el marco de la promoción de mayores niveles de participación y compromiso ciudadano en la gestión municipal de Manizales, Colombia, se diseñó un sistema de observatorios y servicios de información para el mejoramiento de los niveles de habitabilidad urbana en la ciudad. Este instrumento de gestión responde además al propósito general de seguimiento de la estrategia de desarrollo urbano que tiene el municipio.

El sistema de ciudades con 151 municipios (con más de 100,000 habitantes) se integra por 18 aglomeraciones con 113 municipios, por ciudades unimodales con 16 municipios, además de 8 ciudades capitales y ciudades con función subregional con 14 municipios. Este sistema es el eje de la "nueva visión de lo urbano" de la política nacional urbana que establece como tema central el desarrollo del ordenamiento territorial y su articulación con el entorno ambiental abordado desde ópticas regionales. Por ello se está desarrollando una delimitación de la estructura ecológica principal y un programa nacional de agua potable, pues 52% de la población radica en zonas de baja oferta hídrica. Destaca la cobertura casi completa del catastro urbano y el esfuerzo por avanzarlo en las áreas rurales. La conectividad física y digital reconoce que las ciudades se desarrollaron en territorios aislados, por lo que la complementariedad y la multimodalidad son los ejes de la conectividad de la política territorial nacional. Se está desarrollando el teletrabajo como vía para incrementar la conectividad y elevar la productividad. Igualmente, se ha elaborado un Atlas de Expansión Urbana del sistema de ciudades que evidencia los problemas del crecimiento excesivo y desordenado, y ofrece alternativas de política pública para su contención.

En 8 años Medellín ha logrado recuperar para la ciudadanía espacios que hace 10 años estaban en manos de la delincuencia: "eran campos de guerra" (Sergio Escobar, Dir. Ejec. Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, presentación verbal en la Conferencia de las Ciudades en CEPAL, septiembre de 2017). Las acciones han sido diversas: convertir los 24 tanques de agua en espacios públicos; transformación de las "favelas" de la montaña en espacios habitables e incluso sitios de interés turístico internacional; reconstrucción de vialidades y creación de espacios verdes lineales. Las inversiones se localizan donde más se requieren, se dirigen a las necesidades de los más vulnerables y no donde se obtienen los votos para los políticos. Los instrumentos han sido varios: el Plan de Desarrollo con 169 metas, destacando el eje promovido por las Naciones Unidas: Paz. Las mesas técnicas con actores sociales y el Foro de la Ciudad; y alianzas estratégicas a nivel global que han permitido que entre 2004 y 2016 que se hayan obtenido 83.5 millones de dólares por cooperación internacional.

Ecuador

La nación ecuatoriana ha establecido en su Constitución el Régimen del Buen Vivir (arts. 340 a 415), en el que se reconocen los derechos a un hábitat seguro y a una vivienda adecuada; igualmente, se reconocen las comunidades como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación. De particular relevancia en el contexto latinoamericano ha sido la aprobación de una Ley para evitar la especulación con la tierra, fundamentada en el artículo 376 de su Constitución Nacional, que prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso de rústico a urbano o de público a privado. El Consejo de Derechos Humanos de Ginebra ha retomado el derecho a la ciudad, propuesta de los gobiernos de Ecuador y de Brasil.

De acuerdo con la CEPAL (2003, p. 26), como parte del proyecto Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe (GUDS) dirigido a los gobiernos locales, destaca el caso del municipio de Cuenca, que ha aplicado una variedad de planes y programas desde 1996,

> incorporando aspectos innovadores de gestión urbana tales como el desarrollo sostenible y la participación de los habitantes en la toma de decisiones. Se constató el éxito de la labor del municipio, gracias a la decisión de actuar con transparencia y aprovechar las potencialidades de la cultura local, la "cuencana". También fue importante la evolución del contexto político. Por una parte, en ese periodo se generó una nueva administración a partir de un proceso de participación ciudadana, que ha dado empuje a la transformación de la ciudad. Por otra, en el nivel nacional, la nueva Constitución (1998) incorpora nuevos conceptos, como la exigencia de la rendición de cuenta pública, la transparencia, un mejor posicionamiento del tema ambiental y el reconocimiento de la diversidad cultural.

En esta misma ciudad se analizó y evaluó el funcionamiento del sistema de empresas públicas municipales con el propósito de detectar áreas críticas a fin de obtener una mejora de la calidad y una mayor descentralización en la prestación de los servicios y en la generación de microempresas para subcontratos de empresas originales. Las propuestas se orientaron a la integración de la gestión en el fomento al desarrollo económico local y la institucionalidad correspondiente (CEPAL, 2003, p. 32). Por último, donde el "paisaje" del centro de la ciudad estaba siendo afectado por el funcionamiento deficitario de tres mercados de productos, se elaboró una propuesta estratégica que consideró modificaciones y transformaciones de los regímenes mixtos de gestión (públicos y privados) de estos mercados, para ampliar y mejorar el nivel de servicio y fortalecer las propuestas urbanas de recuperación integral del centro de Cuenca, que es Patrimonio de la Humanidad (CEPAL, 2003, p. 36).

México

Tres hechos abren la puerta a un ejercicio del derecho a la ciudad: en primer lugar, la aprobación de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad en 2010, fundamentada en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad que fue promovida y gestionada por el Movimiento Urbano Popular y Habitat International Coalition (HIC); en segundo lugar, la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por el Congreso Mexicano en 2016, en la que se establece este derecho desde varias perspectivas y

se reconoce el principio de la función social de la propiedad y; en tercer lugar, la aprobación y publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017 cuyo Título Segundo, Carta de Derechos, establece un conjunto de disposiciones que cubren prácticamente todos los temas y condiciones que podrían hacer exigibles derechos humanos en la Ciudad desde una perspectiva progresista, convirtiéndose en el soporte constitucional de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad emitida años atrás.

La llegada al gobierno federal de una estrategia progresista, comprometida con los pobres y con la erradicación de la corrupción, la impunidad y la violencia, abre perspectivas para una nueva agenda urbana orientada al desarrollo más equitativo y sustentable de las áreas urbanas y su entorno, lo que se manifiesta en la propuesta de modificación de la política nacional de vivienda y la oferta de suelo urbano bien localizado para los grupos sociales de muy bajo ingreso, entre otras políticas que se empezarán a aplicar a partir de 2019.

Uruguay

De manera peculiar, Uruguay ha dado pasos muy importantes para avanzar hacia el ejercicio del derecho a la ciudad desde la óptica de la vivienda. Desde la primera mitad del siglo XX, este país ha tenido experiencias "igualitaristas" en diversas materias que culminaron en la Ley Nacional de Vivienda de 1968 "y que, entre otros muchos avances, daría forma jurídica al 'derecho de uso y goce' (o 'propiedad colectiva' como lo llaman los cooperativistas de Uruguay)" (Franco y Raffo, 2014, p. 67). Si bien la Constitución Nacional ya contemplaba el derecho a la vivienda, fue en la Ley General de Cooperativas donde se definieron y establecieron las normas para el Sistema de Adjudicación en uso y goce de la vivienda, que es el soporte de la vivienda de propiedad colectiva que ha transformado para bien —aunque parcialmente— las condiciones de equidad y acceso a un hábitat más justo y sustentable en el país a través de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua y las de esfuerzo propio y ahorro previo. Como resultado de esta experiencia en la vivienda colectiva, a partir de 1990 se "pone en funcionamiento la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) de la Intendencia de Montevideo, que tiene como objetivo disponer de tierra urbanizada para programas propios de la Intendencia, como realojo de familias en

situaciones de precariedad urbana, desalojos, situaciones de emergencia (inundaciones, incendios, etcétera), cooperativas de vivienda por ayuda mutua y ahorro previo, y otros programas" (Franco y Vallés, 2012, p. 75).

Venezuela

En el art. 18 de su Constitución Política se trata el derecho a la ciudad y el sistema nacional de ciudades y se establece que el Estado garantizará la función y uso social del suelo urbano prohibiendo toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra.

A manera de conclusión, los ejemplos mencionados —tomados en gran parte de los estudios de la CEPAL— suponen bases de buenas prácticas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio y destacan aquellas que generan soportes de la acción pública y social como son las nuevas legislaciones o sistemas de planificación, más que las prácticas directas y sus evaluaciones positivas realizadas por entes independientes, que evidencien cambios en la calidad de vida de la gente o del ambiente.

En la mayor parte de los países de la región latinoamericana destaca que cuando arriban al poder los gobiernos neoliberales —como ha ocurrido después de 2015 en Argentina, en Brasil, en Colombia o en Chile— los programas de apoyo social tienden a menguar o desaparecer y son sustituidos por estrategias fundadas en la acción de las empresas privadas como las proveedoras de la vivienda social y en general de las infraestructuras y equipamientos para la población urbana. Los llamados gobiernos progresistas que ocuparon el poder en buena parte del Cono Sur de América hasta 2015 aproximadamente, si bien propusieron transformaciones sociales y ambientales relevantes, no lograron evidenciar cambios profundos en relación con el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, con la posible salvedad del Brasil del presidente Lula da Silva y algunas reformas en Ecuador, además de casos puntuales en otros países de la región. Más grave aún, el precarismo urbano y habitacional en países declarados socialistas —Cuba y Venezuela— tiende a agudizarse por la falta de una estrategia que aporte soluciones integrales y de largo plazo para los grupos sociales de bajo ingreso.

En consecuencia, se pueden apreciar dos grandes limitaciones de las políticas públicas latinoamericanas en relación con los fenómenos socioespaciales: la primera se refiere a la falta de comprensión y conocimiento del papel de la ciudad en el desarrollo local y nacional, así como

de la necesidad de atender sus problemas desde perspectivas integrales. Sin duda han predominado los enfoques sectorialistas, incapaces de vincular lo obvio: usos del suelo (especialmente el habitacional y la movilidad), o bien la ocupación del territorio con usos urbanos y de infraestructura, y el respeto al ambiente y a la biodiversidad. La segunda limitación es que las estrategias aplicadas en general no parten de una revisión histórica de las buenas y malas prácticas ocurridas en los países de la región, por lo que reproducen problemas sociales y ambientales que agudizan la crisis urbana que enfrenta buena parte de las ciudades latinoamericanas. Los casos de las políticas de vivienda social, de movilidad urbana, de defensa del ambiente y reducción del extractivismo son claras evidencias de que, al margen de ideologías, los gobiernos latinoamericanos no han logrado pasos relevantes en su transformación.

SEMBLANZA DEL AUTOR

ALFONSO XAVIER IRACHETA CENECORTA

Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio Mexiquense y expresidente de la misma institución, director general de Centro Eure, asesor principal del Índice de Prosperidad Urbana para México de ONU-Habitat, investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores y consultor nacional e internacional en temas de planeación territorial y políticas públicas. Es doctor en Estudios Regionales. Ha publicado 29 libros (como autor, coautor, editor o coeditor) y cerca de 180 artículos y capítulos. Ha dictado más de 950 conferencias en México y otros países. Ha coordinado 140 estudios, investigaciones, planes y programas de desarrollo territorial.

Este ensayo sobre los retos del desarrollo urbano en América Latina es el resultado de un largo proceso de cerca de cuatro años de investigación, debates y reflexión animados por la Fundación Friedrich Ebert como parte del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica de América Latina; el cual permitió la construcción colectiva de un marco conceptual sobre el desarrollo latinoamericano en el que participaron cerca de 20 investigadoras e investigadores del más alto nivel, representantes de la mayor parte de los países de la región. El valor de este ensayo radica en la visión de totalidad que aporta el autor sobre los fenómenos espaciales urbanos, en la profundidad conceptual a la vez que empírica que permite entender mejor lo que él percibe como una crisis socioespacial urbana en la región, y también en la agudeza y concreción de ideas y propuestas que aportan a una transformación de las políticas públicas y de las acciones de los actores sociales que determinan el proceso de urbanización en la región.

Con más de cuarenta años de experiencia en la investigación académica, en la difusión del conocimiento, en la formación de nuevas generaciones y en el trabajo conjunto y la colaboración con organizaciones internacionales y actores sociales —organizaciones de la sociedad que luchan por una mejor ciudad, empresarios que impactan el desarrollo de las ciudades y sobre todo gobiernos que planifican y ejecutan políticas y proyectos urbanos—, Alfonso Iracheta ha dejado una huella que se expresa en lo que algunos denominan práctica teórica, que no es otra cosa que la búsqueda perseverante de la congruencia entre lo que se piensa y se aprende y lo que se aplica en el trabajo cotidiano con colegas, alumnos, funcionarios o ciudadanos; siempre pensando en dar pasos hacia ciudades del buen vivir que sean socialmente equitativas, económicamente productivas, ambientalmente sustentables y espacialmente ordenadas.

Otra ciudad es posible
se imprimió en México en enero de 2021,
en los talleres de Comercial de Impresos San Jorge,
S.A. de C.V., ubicados en Antonio Plaza 50,
col. Algarín, C.P. 06880, Ciudad de México.
El tiraje consta de 150 ejemplares.

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

El Proyecto Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina ha conformado un grupo de trabajo de expertos de Latinoamérica en el que se debaten propuestas factibles y se intercambian ideas y experiencias sobre los desafíos comunes de la región. La Biblioteca Transformación es una colaboración de esta red que busca contribuir con análisis y propuestas al debate sobre cómo impulsar trayectorias de desempeño que sean socialmente justas y ecológicamente sustentables.

FES TRANSFORMACIÓN